

En modern reglering av järnvägstransporter

Slutbetänkande av Järnvägstrafikutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:9

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24235-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 29 augusti 2013 att uppdra åt en särskild utredare att i en första del lämna ett underlag för bedömningen av frågan om ett svenskt tillträde till fördraget om internationell järnvägstrafik, COTIF 1999, och lämna förslag till ett ställningstagande. Utredningen skulle vidare föreslå sådana lagändringar som behövs för att konventionen ska kunna tillträdas eller som i övrigt bedöms lämpliga i samband med ett tillträde. Enligt direktiven skulle utredningen redovisa sina överväganden i dessa frågor i ett delbetänkande. Utredningen överlämnade delbetänkandet Tillträde till COTIF 1999 (SOU 2014:26) den 8 maj 2014.

Utredningen ska i en andra del göra en översyn av lagstiftningen om inrikes transporter och föreslå ändringar för att uppnå ett modernt regelverk. Utredningen ska, om det bedöms lämpligt, föreslå en mer vidsträckt regressrätt gentemot infrastrukturförvaltaren.

Den 29 augusti 2013 förordnades justitierådet Svante O. Johansson som särskild utredare.

Den 10 september 2013 förordnades som experter i utredningen juristen Susanna Angantyr, konkurrensrådet Stig-Arne Ankner, rätts-sakkunnige Mikael Hjort, juristen Christine Holst, generalsekretären Kurt Hultgren, verksjuristen Anna Löwenhamn Lundberg, ämnessakkunniga Ann-Kristin Olsson, förbundsjuristen Tommy Pilarp, docenten Johan Schelin, chefsjuristen Robert Westerdahl och chefsjuristen Mikael Wågberg. Den 27 maj 2014 entledigades Mikael Hjort och rätts-sakkunnige Fredrik Zanetti förordnades i stället. Den 1 september 2014 entledigades Susanna Angantyr och t.f. sektionschefen Åke Lewerentz förordnades i stället.

Hovrättsassessorn (numera utnämnde rådmannen) Mirja Högström har varit utredningens sekreterare från den 16 september 2013.

Utredningen, som har antagit namnet Järnvägstrafikutredningen, överlämnar nu slutbetänkandet En modern reglering av järnvägs-transporter (SOU 2015:9). Härmed är utredningens uppdrag slutfört.

Stockholm i mars 2015

Svante O. Johansson

/Mirja Högström

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	15
1 Författningsförslag.....	21
1.1 Förslag till järnvägstrafiklag	21
1.2 Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)	28
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1672) om paketresor	30
1.4 Förslag till lag om ändring i trafikskadelagen (1975:1410).....	31
1.5 Förslag till förordning om ändring i järnvägsförordningen (2004:526).....	33
1.6 Förslag till förordning om upphävande av förordning (1985:200) om järnvägs befordringsskyldighet m. m.	34
2 Inledning.....	35
2.1 Uppdraget.....	35
2.2 Utredningens arbete	36
3 Bakgrund	39
3.1 COTIF 1980	39
3.2 Revisionen av COTIF 1980 – COTIF 1999	40
3.3 Järnvägstrafikutredningens tidigare förslag.....	44

4	Nuvarande reglering.....	47
4.1	Lagen om internationell järnvägstrafik	47
4.2	Järnvägstrafiklagen	48
4.3	Järnvägslagen.....	49
4.4	Lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg.....	49
4.5	Tågpassagerarförordningen.....	49
5	COTIF 1999	51
5.1	Inledning	51
5.2	Ändringsprotokollet.....	51
5.3	Grundfördraget.....	51
5.3.1	Gemensamma bestämmelser om särskilda dragningsrätter, verkställande av domar och säkerhetsåtgärder m.m. (avdelning II, artikel 8– 12)	52
5.4	Protokollet om privilegier och immunitet för Mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik (OTIF)	53
5.5	Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg (CIV)	53
5.6	Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av gods på järnväg (CIM)	53
5.7	Reglemente om internationell järnvägstransport av farligt gods (RID).....	54
5.8	Enhetliga rättsregler för avtal om nyttjande av vagnar i internationell järnvägstrafik (CUV)	55
5.9	Enhetliga rättsregler för avtal om nyttjande av infrastruktur i internationell järnvägstrafik (CUI)	55
5.9.1	Allmänt	55
5.9.2	Tillämpningsområdet m.m.....	55
5.9.3	Avtalets innehåll, form och varaktighet.....	56

5.9.4	Transportörens och infrastrukturförvaltarens särskilda skyldigheter	57
5.9.5	Grunder för uppsägning av avtalet	57
5.9.6	Infrastrukturförvaltarens och transportörens ansvar för skador.....	58
5.9.7	Ersättningen vid dödsfall och personskada och begränsningar i ersättningen m.m.....	58
5.9.8	Andra grunder för anspråk.....	58
5.9.9	Behörig domstol, rätt till återkrav och preskription.....	59
5.10	Enhetliga rättsregler för validering av tekniska standarder och antagande av enhetliga tekniska föreskrifter för järnvägsmateriel avsedd att nyttjas i internationell trafik (APTU)	60
5.11	Enhetliga rättsregler för tekniskt godkännande av järnvägsmateriel som används i internationell trafik (ATMF).....	60
6	Transporter som inte omfattas av COTIF 1999 eller av tågpassagerarförordningen.....	63
6.1	Passagerare i inrikes järnvägstrafik som inte omfattas av tågpassagerarförordningen	63
6.1.1	Behovet av en lagändring.....	63
6.1.2	CIV 1999.....	65
6.1.3	Tågpassagerarförordningen bör tillämpas på alla inrikes passagerartransporter	75
6.2	Passagerare i internationell järnvägstransport som inte omfattas av tågpassagerarförordningen eller av COTIF 1999.....	77
6.3	Några undantag är nödvändiga.....	78
6.4	Godstransporter på järnväg som inte omfattas av COTIF 1999	80
6.4.1	CIM 1999	80
6.4.2	CIM 1999 bör tillämpas på avtal om inrikes godstransporter på järnväg och på avtal om	

	sådana internationella godstransporter på järnväg som inte redan omfattas av CIM 1999.....	88
6.5	Övriga frågor	90
6.5.1	1 kap. järnvägstrafiklagen.....	90
6.5.2	Lagen om internationell järnvägstrafik	91
7	Avtal om nyttjande av vagnar som inte omfattas av CUV	95
7.1	CUV	95
7.1.1	Tillämpningsområdet	95
7.1.2	Ansvar vid förlust av eller skada på en vagn	95
7.1.3	Antagande om förlust av en vagn.....	96
7.1.4	Ansvar för skador som orsakats av en vagn.....	97
7.1.5	Övertagande av ansvar	97
7.1.6	Ansvar för anställda och andra personer.....	97
7.1.7	Andra grunder för anspråk	97
7.1.8	Behörig domstol och bestämmelser om preskription	98
7.2	CUV bör gälla för sådana avtal om nyttjande av vagnar som inte omfattas av CUV	98
8	Ansvarsreglering för spårväg och tunnelbana	101
9	Skadeståndsansvar mot tredje man	103
9.1	Nuvarande reglering	103
9.2	Ansvar för tredjemansskador.....	105
10	Regress	109
10.1	Allmänt om regress – vad innebär regress i svensk rätt?.....	109
10.2	Regressrätt i järnvägsförhållanden.....	110
10.2.1	Järnvägstrafiklagen	110
10.2.2	CUI	111
10.2.3	Regressansvar för infrastrukturförvaltare och transportörer enligt trafikeringsavtal	114
10.2.4	Kvalitetsavgifter.....	114

10.3	Enkät angående järnvägsföretags kostnader för förseningar.....	116
10.4	Rapport från VTI angående incitamentseffekter av en eventuell regressrätt	118
10.5	Vilka typer av regress kan man tänka sig?	120
10.5.1	Vissa allmänna utgångspunkter.....	120
10.6	De olika alternativen för en regressbestämmelse.....	125
10.6.1	Alternativ 1 – CUI	125
10.6.2	Alternativ 2 – tågpassagerarförordningen.....	126
10.6.3	Alternativ 3 – tågpassagerarförordningen och den kommande regleringen som bereds i Regeringskansliet.....	128
10.6.4	Alternativ 4 – kvalitetsavgifter i stället för regress ...	129
10.6.5	Alternativ 5 – regress där betalade kvalitetsavgifter avräknas	131
10.7	En nationell regressrätt bör införas	132
11	En ny lag för all järnvägstrafik bör införas	135
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	137
12.1	Ikraftträdande	137
12.2	Övergångsbestämmelser.....	137
13	Ekonomiska och andra konsekvenser	139
13.1	Förslagen	139
13.2	Kostnader för inställda tåg och förseningar	140
13.3	Konsekvenser för företagen	146
13.3.1	Berörda företag	146
13.3.2	Konsekvenser av regressbestämmelsen	147
13.3.3	Konsekvenser av övriga förslag.....	154
13.4	Konsekvenser för myndigheter.....	154
13.4.1	Trafikverket.....	154
13.4.2	Transportstyrelsen.....	156

13.4.3 Övriga myndigheter	157
14 Författningskommentar	159
14.1 Förslaget till järnvägstrafiklag.....	159
14.2 Förslaget till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)	180
14.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1672) om paketresor.....	181
14.4 Förslaget till lag om ändring i trafikskadelagen (1975:1410)	181
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2013:79	183
Bilaga 2 Tabell enkätsvar	195
Bilaga 3 Regress – en god idé i järnvägssektorn.....	199

Förkortningar

APTU	Enhetliga rättsregler för validering av tekniska standarder och antagande av enhetliga tekniska föreskrifter för järnvägsmateriel avsedd att nyttjas i internationell trafik (bihang F till COTIF 1999)
ATMF	Enhetliga rättsregler för tekniskt godkännande av järnvägsmateriel som används i internationell trafik (bihang G till COTIF 1999)
CIM	Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av gods på järnväg (bihang B till COTIF 1999)
CIT	International Rail Transport Committee
CIV	Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg (bihang A till COTIF 1999)
CMR	Konvention om fraktavtalet vid internationell godsbefordran på väg
COTIF 1980	Fördraget om internationell järnvägstrafik av den 9 maj 1980
COTIF 1999	Fördraget om internationell järnvägstrafik av den 9 maj 1980 i dess lydelse enligt ändringsprotokollet av den 3 juni 1999
CUI	Enhetliga rättsregler för avtal om nyttjande av infrastruktur i internationell järnvägstrafik (bihang E till COTIF 1999)

CUV	Enhetliga rättsregler för avtal om nyttjande av vagnar i internationell järnvägstrafik (bihang D till COTIF 1999)
Ds	Departementsserien
EES	Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet
EU	Europeiska unionen
GCU	General Contract of Use
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OTIF	Mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik
Prop.	Regeringens proposition
RIC	Regulation for the Reciprocal use of Carriages and vans
RID	Reglemente om internationell järnvägstransport av farligt gods (bihang C till COTIF 1999)
RIP	Regulations concerning the International Haulage of Private Owners' Wagons by Rail
RIV	Regulation for the Reciprocal use of Wagons
RKTM	Regional kollektivtrafikmyndighet
RNE	Rail Net Europe, infrastrukturförvaltarnas europeiska intresseorganisation
SERA	Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde; Single European Railway Area,
SDR	Särskilda dragningsrätter
SOU	Statens offentliga utredningar

Tågpassagerar- förordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer
UTP	Enhetliga tekniska föreskrifter
VTI	Statens väg- och transportforskningsinstitut
Ändrings- protokollet	Protokoll av den 3 juni 1999 om ändring av fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF) av den 9 maj 1980

Sammanfattning

Utredningens förslag

Utredningen lämnar i betänkandet förslag på en modernisering av den civilrättsliga regleringen av nationella järnvägstransporter, liksom den civilrättsliga regleringen av spårvägs- och tunnelbanetransporter. Utredningen lämnar också förslag på en vidsträckt regressrätt mellan transportör och infrastrukturförvaltare, vilken bland annat innefattar en rätt till regress för kostnader för förseningar.

Utredningen föreslår att en ny samlad järnvägstrafiklag ersätter nuvarande järnvägstrafiklag och lagen om internationell järnvägstrafik.

Transporter som inte omfattas av COTIF 1999 eller av tågpassagerarförordningen

Tågpassagerarförordningen bör tillämpas på alla inrikes passagerartransporter

Järnvägstrafikutredningens förslag i SOU 2014:26, att fördraget om internationell järnvägstrafik i dess lydelse enligt protokollet av den 3 juni 1999 om ändring av fördraget (COTIF 1999) inkorporeras i svensk rätt, kommer med största sannolikhet att genomföras. Om förslaget genomförs kommer en mycket stor andel av passagerartransporterna att styras av ansvarssystemet i CIV 1999, antingen på grund av att tågpassagerarförordningen är tillämplig eller för att CIV 1999 är tillämpligt.

Enligt utredningens mening framstår det inte längre som ändamålsenligt att upprätthålla ett ansvarssystem för internationella passagerartransporter som är grundat på COTIF 1999 respektive ett annat system för inrikes transporter och övriga internationella

transporter. Ur såväl passagerarnas som järnvägsföretagens synvinkel måste det anses vara till fördel med ett enda system. Det är betydligt mer lättöverskådligt för passagerarna, samtidigt som järnvägsföretagens hantering av skador förenklas.

Med anledning av Sveriges internationella åtaganden gäller redan tågpassagerarförordningen och CIV 1999 för merparten av passagerartransporterna. En önskan att göra regleringen enhetlig kan därför bara göras med utgångspunkt från dessa regelverk. Det innebär i så fall att CIV 1999 i dess lydelse enligt tågpassagerarförordningen bör tillämpas också på sådana inrikes transporter som inte omfattas av tågpassagerarförordningens tillämpningsområde.

Utredningen anser dock inte att bestämmelserna i tågpassagerarförordningen om förseningar bör tillämpas på de inrikes passagerartransporter som kommer att undantas från tågpassagerarförordningens tillämpningsområde enligt den kommande lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor.

Passagerare i internationell järnvägstransport som inte omfattas av COTIF 1999 eller av tågpassagerarförordningen

Utredningen anser att samma skäl talar för att tågpassagerarförordningen bör tillämpas även på sådana internationella transporter som inte omfattas av COTIF 1999. På avtal om internationell transport med resande på järnväg som inte omfattas av COTIF 1999 eller av tågpassagerarförordningen bör därför tågpassagerarförordningen tillämpas som svensk lag. Det innebär att bestämmelserna i CIV 1999, såsom de begränsats av tågpassagerarförordningen, kommer att vara tillämpliga.

CIM 1999 bör tillämpas på avtal om inrikes godstransporter på järnväg och på avtal om sådana internationella godstransporter på järnväg som inte redan omfattas av CIM 1999

Utredningens uppfattning är att det precis som för passagerartransporter inte längre kan anses ändamålsenligt att upprätthålla ett ansvarssystem för internationella godstransporter som omfattas av COTIF 1999 samt ett annat system för inrikes godstransporter och övriga internationella godstransporter. Bestämmelserna i CIM är

väl anpassade även för inhemska transporter. Det framstår som betydligt enklare för lastägare och transportörer med ett enda system. Det ger också ett mer enhetligt och lättöverskådligt system.

Utredningens förslag är därför att tillämpningsområdet för bestämmelserna i CIM till COTIF 1999 utsträcks till att omfatta också nationella godstransporter på järnväg, liksom internationella godstransporter som inte redan omfattas av COTIF 1999.

Järnvägstrafiklagen (1985:192) och lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik

Utredningens bedömning är att de bestämmelser om transport av passagerare och gods som i dag finns i 1 kap., 2 kap., 3 kap., 4 kap. och 6 kap. järnvägstrafiklagen (1985:192) och som reglerar samma sak som CIV och CIM inte längre bör tillämpas. Det gäller bestämmelserna i 1 kap. 1–9 §§ järnvägstrafiklagen, liksom hela 2 kap., 3 kap. 4 kap. och 6 kap. Dessa bestämmelser bör därför inte föras över till en ny lag. Däremot bör bestämmelsen om retentionsrätt i 1 kap. 10 § järnvägstrafiklagen finnas kvar i en något omarbetad version.

I fråga om lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik är det utredningens uppfattning att majoriteten av de regler i lagen som utredningen föreslog i SOU 2014:26 i huvudsak bör kvarstå i det nu omarbetade förslaget. Likaså bör reglerna om ansökan om verkställighet och rättsverkningarna av ett sådant verkställighetsbeslut kvarstå i princip oförändrade.

CUV 1999 bör gälla för sådana avtal om nyttjande av vagnar som inte omfattas av CUV

Marknaden för långväga internationella godstransporter till och från länder utanför COTIF-området växer alltmer. Redan i dag transporteras stora mängder containrar på tåg mellan Kina och Europa över Ryssland. Bestämmelserna i CUV är dispositiva, och kan därför tjäna som stöd vid ingående av avtal, men parterna kan ändå frånga dessa vid behov. Redan i dag använder sig parterna av avtal som bygger på CUV (General Contract of Use, GCU) såväl internationellt som nationellt. Utredningen föreslår mot denna

bakgrund att CUV ska tillämpas som svensk lag på avtal om nyttjande av vagnar i internationell järnvägstrafik som inte omfattas av CUV och på avtal om nyttjande av vagnar i inrikes järnvägstrafik.

Ansvarsreglering för spårväg och tunnelbana

För att tillgodose behovet av ett enhetligt ansvarssystem anser utredningen att de nya järnvägsrättsliga bestämmelserna om ansvar bör utsträckas till att omfatta också spårvägs- och tunnelbanetransporter. Tågpassagerarförordningens ansvarsreglering bör därför enligt utredningens mening tillämpas också på spårväg och tunnelbana (artiklarna 4 och 11). Övriga bestämmelser i tågpassagerarförordningen är inte avpassade till spårväg och tunnelbana och bör således enligt utredningens bedömning inte tillämpas. I fråga om förseningsansvaret bör den kommande lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor tillämpas.

Skadeståndsansvar mot tredje man

Utredningen anser att bestämmelserna rörande ansvar mot tredje man i 1 kap. och 5 kap. järnvägstrafiklagen (1985:192) i huvudsak bör överföras till den nya järnvägstrafiklagen. Det bör av lagen framgå att infrastrukturförvaltaren är den som ansvarar för skador som drabbar tredje man till följd av järnvägs-, spårvägs- och tunnelbanedrift. Ett järnvägsföretag som har tillfogats skada av annat järnvägsföretag bör inte anses som tredje man i bestämmelsens mening.

En nationell regressrätt bör införas

Enligt utredningens mening faller det sig naturligt att utsträcka CUI:s tillämpningsområde till att omfatta också nationellt nyttjande av infrastruktur. Därigenom kommer regressrätten avseende person- och sakskador som finns i artikel 8.1 c CUI att gälla också nationellt. Precis som beträffande de andra bihangen finns det många fördelar med att tillämpa samma regler internationellt och nationellt.

Med hänsyn till att många av de stora kostnaderna på senare år härrört från förseningar och att det därför framför allt är förseningarna som en incitamentseffekt bör påverka, är det emellertid utredningens uppfattning att det inte räcker med en regressrätt enligt CUI. Regressrätten bör mot den angivna bakgrunden omfatta också kostnader för ersättningstrafik och annan assistans samt förseningsersättningar som följer av tågpassagerarförordningen och den kommande lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor.

I fråga om den kommande lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor är det i dag inte möjligt att exakt uttala sig om hur ersättningssystemet kommer att se ut. Enligt utredningens mening hindrar det emellertid inte att man nu kan slå fast hur en regressrätt bör se ut, rent principiellt. Utredningens uppfattning är att det skulle vara till stor fördel om alla de kostnader som transportören har enligt lag, EU-förordning eller annan föreskrift omfattas av regressrätten.

Den nu föreslagna regressrätten bör enbart sträcka sig till infrastrukturförvaltaren och inte till ett annat järnvägsföretag. Skälet för det är bland annat att uppgifter inhämtade från transportörerna visar att endast få förseningar orsakas av ett annat järnvägsföretag. Dessutom föreligger det ändå starka incitament för järnvägsföretag att reducera risken för förseningar.

För att undvika risken för att transportören får ersättning två gånger för samma händelse, dels via kvalitetsavgifterna, dels via en regressrätt, bör emellertid de kvalitetsavgifter som eventuellt har utbetalats av infrastrukturförvaltaren räknas av från den ersättning transportören får regressvis. Man bör då också kunna räkna med att transportörerna kommer att nöja sig med erhållna kvalitetsavgifter så länge som det rör sig om lägre belopp för ersättningar.

En ny samlad lag bör införas

Det finns enligt utredningens mening inte längre skäl att dela upp den civilrättsliga lagstiftningen i en lag för nationell och en för internationell trafik, eftersom tågpassagerarförordningen enligt utredningens förslag ska tillämpas på samtliga passagerartransporter och CIM 1999 på samtliga godstransporter. Järnvägstrafiklagen (1985:192) och lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik bör därför föras samman till en gemensam ny lag, som ska inne-

hålla den civilrättsliga järnvägslagstiftningen. Lagen bör benämnas järnvägstrafiklagen.

Ikraftträdande

För att möjliggöra för regeringen att lämna ett genomarbetat förslag till riksdagen bör ett ikraftträdande inte ske alltför snart. Samtidigt är lagändringarna angelägna, särskilt med hänsyn till dels det förestående tillträdet till COTIF 1999, dels att nu gällande lag är omodern. Utredningen anser mot denna bakgrund att den 1 juli 2016 är en lämplig dag för ikraftträdande.

Utredningen föreslår att de nu gällande lagarna om järnvägstrafik upphävs. Dessa lagar ska dock gälla för en transport som påbörjas före den 1 juli 2016. Vidare ska den nu gällande järnvägstrafiklagen tillämpas på en skada utan samband med en transport (se 5 kap. 1–3 §§) som inträffar före den 1 juli 2016. Utredningens bedömning är att det inte krävs några övergångsbestämmelser i övrigt.

I den nu föreslagna lagen regleras delvis sådant som i dag följer av trafikeringsavtalen. I den mån lagen är tvingande, som t.ex. regressbestämmelsen i 14 §, kommer med nuvarande förslag lagen att tillämpas framför trafikeringsavtalen.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till järnvägstrafiklag

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag tillämpas på

1. transport av resande och gods på järnväg,
2. nyttjande av vagnar i järnvägstrafik,
3. nyttjande av infrastruktur i järnvägstrafik, och
4. transport av resande på spårväg och tunnelbana.

Lagen tillämpas också i fråga om ansvar för person- eller sakskada som någon har tillfogats till följd av järnvägs-, spårvägs- och tunnelbanedrift i annat fall än vid transport.

Lagen tillämpas inte på brevbefordran med järnväg.

EU-rättsliga bestämmelser

2 § Särskilda bestämmelser om transport av resande på järnväg finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (tågpassagerarförordningen).

Järnvägstransporter som omfattas av COTIF 1999

Fördraget gäller som svensk lag

3 § Som svensk lag gäller följande bestämmelser i fördraget om internationell järnvägstrafik av den 9 maj 1980 i dess lydelse enligt ändringsprotokollet av den 3 juni 1999 (COTIF 1999)

1. artiklarna 9, 11, 12 och 32,
2. bihang A om internationell transport av resande på järnväg (CIV),
3. bihang B om internationell transport av gods på järnväg (CIM),
4. bihang D om nyttjande av vagnar i internationell järnvägstrafik (CUV), och
5. bihang E om nyttjande av infrastruktur i internationell järnvägstrafik (CUI).

Den franska texten har företräde framför de tyska och engelska texterna.

De franska och engelska texterna av fördraget i de delar som anges i första stycket samt en översättning av dessa till svenska finns intagna som en bilaga till denna lag.

Automatisk ändring i bihang A, B, D eller E

4 § Om revisionsutskottet inom Mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik (OTIF) har beslutat om en för Sverige bindande ändring av artikel 9 i grundfördraget eller av bihang A, B, D eller E till COTIF 1999, ska ändringen gälla i Sverige från och med den dag då ändringen träder i kraft enligt COTIF 1999.

Förfarande för verkställbarhet

5 § En ansökan om att en utländsk dom eller annan utländsk exekutionstitel ska förklaras verkställbar enligt artikel 12 eller 32 i COTIF 1999 görs till den tingsrätt som regeringen föreskriver.

Sökanden ska tillsammans med ansökan ge in

1. exekutionstiteln i original eller i kopia som har bestyrkts av en behörig myndighet, och

2. en förklaring av en behörig myndighet i den stat där exekutionstiteln har upprättats att den avser en tvist om transport som omfattas av COTIF 1999 samt att den får verkställas i den staten och, i fråga om en domstols dom, att den har fått laga kraft.

Vid handläggning i domstol av ett ärende enligt denna paragraf tillämpas i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden om inte något annat följer av en unionsrättsakt eller ett internationellt instrument.

Verkställighet

6 § Om en dom eller annan exekutionstitel förklaras verkställbar, verkställs den på samma sätt som en svensk dom som har fått laga kraft.

Järnvägstransporter som inte omfattas av COTIF 1999

Transport av resande

7 § På avtal om transport av resande på järnväg som inte omfattas av tillämpningsområdet för bihang A till COTIF 1999 eller av tillämpningsområdet för tågpassagerarförordningen, tillämpas tågpassagerarförordningen som svensk lag. Förordningens artiklar 4 och 11 tillämpas som svensk lag även på avtal om transport av resande på spårväg och tunnelbana.

Tågpassagerarförordningen ska dock inte tillämpas i den mån undantag görs i [X § lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor].

Transport av gods

8 § På avtal om transport av gods på järnväg som inte omfattas av tillämpningsområdet för bihang B till COTIF 1999, tillämpas bihanget som svensk lag.

Nyttjande av vagnar i järnvägstrafik

9 § På avtal om nyttjande av vagnar i järnvägstrafik som inte omfattas av tillämpningsområdet för bihang D till COTIF 1999, tillämpas bihanget som svensk lag.

Nyttjande av infrastruktur

10 § På avtal om nyttjande av infrastruktur i järnvägstrafik som inte omfattas av tillämpningsområdet för bihang E till COTIF 1999, tillämpas bihanget som svensk lag.

Gemensamma bestämmelser för transporter*Begränsning av transportörens och infrastrukturförvaltarens ansvar*

11 § Vid dödsfall och personskada har transportören eller infrastrukturförvaltaren rätt att begränsa sitt ansvar till 400 000 särskilda dragningsrätter per person vid en och samma olycka, när det är fråga om sådan ersättning som avses i artiklarna 27.2 och 28 b i bihang A till COTIF 1999, artiklarna 11.2 och 12 b i bihang E till COTIF 1999 och artiklarna 27.2 och 28 b i bilaga I till tågpassagerarförordningen.

Förordnande av sakkunnig

12 § Om parterna i ett fall som avses i artikel 54.3 i bihang A eller i artikel 42.3 i bihang B till COTIF 1999 inte kan enas om en viss sakkunnig, ska tingsrätten i den ort där godset, resgodset eller fordonet finns, efter ansökan utse en sakkunnig.

Retentionsrätt

13 § Om transportören har en förfallen fordran för sin befattning med egendom som den innehar med anledning av ett transportavtal som avses i denna lag, är transportören inte skyldig att lämna ut egendomen till den som är betalningsskyldig för fordringen förrän fordringen har blivit betald eller säkerhet har ställts för betal-

ningen. När endast en del av en sändning begärs utlämnad, får transportören dock inte hålla kvar delen, om värdet av återstoden täcker fordringen.

Rätt att hålla kvar egendom till säkerhet för en sådan fordran som avses i första stycket föreligger också, när tredje man har hand om egendomen för förvaring på uppdrag av transportören eller när egendomen finns hos en annan transportör som har deltagit i utförandet av transportavtalet. Tredje man som har hand om egendom för förvaring på uppdrag av transportören har också rätt att hålla kvar egendomen till säkerhet för en egen fordran på betalning för förvaringen.

Regress

14 § Infrastrukturförvaltaren ska vara ansvarig enligt bihang E till COTIF 1999 också för ekonomisk skada som transportören har åsamkats som en följd av sina förpliktelser enligt bestämmelserna om ersättning och assistans i tågpassagerarförordningen, lag eller annan föreskrift.

Från den ersättning som ska utgå enligt första stycket avräknas de kvalitetsavgifter enligt 6 kap. 22 a § järnvägslagen (2004:519) som transportören erhållit från infrastrukturförvaltaren på grund av samma händelse.

Ansvar i annat fall än vid transport

Skada till följd av järnvägsdrift

15 § Om någon har tillfogats personskada eller sakskada till följd av järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanedriften i annat fall än som förut nämnts i denna lag, ska infrastrukturförvaltaren ersätta skadan.

Infrastrukturförvaltaren är fri från ansvarighet enligt första stycket, om skadan har orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanedriften och som infrastrukturförvaltaren inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av även om infrastrukturförvaltaren hade vidtagit alla åtgärder som rimligen hade kunnat krävas av den.

Ett järnvägsföretag som har tillfogats en skada ska inte anses vara tredje man.

Skada i ett motordrivet fordon

16 § Skadas förare eller passagerare i ett motordrivet fordon som är i trafik eller skadas ett sådant fordon eller egendom som transporteras med ett sådant fordon, är infrastrukturförvaltaren ansvarig endast om skadan har orsakats genom fel eller försummelse på infrastrukturförvaltarens sida eller genom bristfällighet i någon anordning för driften.

Skadeståndets bestämmande m.m.

17 § I fråga om skadestånd enligt 15 och 16 §§ gäller 5 kap. och 6 kap. 1–4 §§ skadeståndslagen (1972:207).

Om vållande på den skadelidandes sida har medverkat till skador på nötkreatur eller hästar under betesgång eller på renar, får skadeståndet jämkas endast om medverkan har skett uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet.

Skadas ett motordrivet fordon som är i trafik eller egendom som transporteras med ett sådant fordon, ska medverkan till denna sakskada anses föreligga, om vållande i samband med förandet av det skadade fordonet eller det fordon som den skadade egendomen transporterades med eller bristfällighet på fordonet har medverkat till skadan.

Preskription

18 § Den som har en fordran på ersättning enligt bestämmelserna i 15–17 §§ förlorar rätten att kräva ut sin fordran om talan inte väcks

1. vid dödsfall: inom tre år från dödsfallet, dock inte längre än fem år från den händelse som ledde till dödsfallet,

2. vid personskada som inte har lett till döden: inom tre år från den händelse som orsakade skadan,

3. vid sakskada: inom tre år från den händelse som orsakade skadan.

Om tiden för talan har försuttits, får fordran inte heller göras gällande på annat sätt, såsom genom genkäromål eller yrkande om kvittning.

De särskilda bestämmelserna om preskription i denna paragraf gäller inte om en fordran görs gällande mot någon på grund av dennes brottsliga förfarande.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
 2. Genom lagen upphävs
 - a. järnvägstrafiklagen (1985:192), och
 - b. lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik.
 3. De upphävda lagarna gäller för en transport som har påbörjats före den 1 juli 2016.
 4. Den upphävda järnvägstrafiklagen gäller för en skada som avses i 5 kap. 1–3 §§ den lagen som inträffar före den 1 juli 2016.

1.2 Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

Härigenom föreskrivs i fråga om järnvägslagen (2004:519)
dels att 1 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 1 kap. 2 b §, av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

Särskilda bestämmelser om *befordran* av passagerare finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer. Dessutom finns särskilda bestämmelser om *befordran* av passagerare och gods i *järnvägstrafiklagen* (1985:192) och i *lagen* (1985:193) om internationell järnvägstrafik.

Särskilda bestämmelser om *transport* av passagerare finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer. Dessutom finns särskilda bestämmelser om *transport* av passagerare och gods i *järnvägstrafiklagen* (0000:00).

2 b §

Bihang G om tekniskt godkännande av järnvägsmateriel som används i internationell trafik till fördraget om internationell järnvägstrafik av den 9 maj 1980 i dess lydelse av den 3 juni 1999 (COTIF 1999) gäller som svensk lag.

Den franska texten har företräde framför de tyska och engelska texterna.

¹ Senaste lydelse 2014:1347.

De franska och engelska texterna samt en översättning av dessa till svenska finns intagna som en bilaga till järnvägstrafiklagen (0000:00).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1672) om paketresor

Härigenom föreskrivs att 18 § lagen (1992:1672) om paketresor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §²

Skador som omfattas av bestämmelserna i sjölagen (1994:1009), rådets förordning (EG) nr 2027/97 av den 9 oktober 1997 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar avseende lufttransport av passagerare och deras bagage, lagen (2010:510) om lufttransporter, *järnvägstrafiklagen* (1985:192) eller *lagen* (1985:193) om *internationell järnvägstrafik* ersätts enligt de bestämmelserna i stället för enligt denna lag. Arrangören är dock alltid skyldig att ersätta resenären för vad denne har rätt att fordra enligt de nämnda bestämmelserna.

Skador som omfattas av bestämmelserna i sjölagen (1994:1009), rådets förordning (EG) nr 2027/97 av den 9 oktober 1997 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar avseende lufttransport av passagerare och deras bagage, lagen (2010:510) om lufttransporter eller *järnvägstrafiklagen* (0000:000) ersätts enligt de bestämmelserna i stället för enligt denna lag. Arrangören är dock alltid skyldig att ersätta resenären för vad denne har rätt att fordra enligt de nämnda bestämmelserna.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

² Senaste lydelse 2014:1346.

1.4 Förslag till lag om ändring i trafikskadelagen (1975:1410)

Härigenom föreskrivs att 11 och 20 §§ trafikskadelagen (1975:1410)³ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Uppkommer annan person- eller sakskada i följd av trafik med motordrivna fordon än som anges i 10 §, utgår trafikskadeersättning från trafikförsäkringen för fordonet.

För sakskada som tillfogas försäkringstagaren genom det egna fordonet utgår trafikskadeersättning enligt första stycket endast om fordonet brukades olovligen av annan. Ersättning enligt första stycket utgår ej för sakskada som genom det egna fordonet tillfogas fordonets brukare eller förare eller, om fordonet brukades olovligen, den som med vetskap därom följde med fordonet eller lät egendom befordras med detta.

Skadas ett spårfordon som omfattas av *järnvägstrafiklagen* (1985:192) och som är i trafik eller skadas person eller egendom i ett *sådan* fordon, utgår trafikskadeersättning enligt första stycket endast om skadan har orsakats genom vållande i samband med förandet av det motordrivna fordonet eller genom bristfällighet på det fordonet. Uppkommer därvid också skada på egendom som ingår i spår-anläggningen, gäller vad nu har sagts även i fråga om denna skada.

Skadas ett spårfordon som omfattas av *järnvägstrafiklagen* (0000:000) och som är i trafik eller skadas person eller egendom i ett *sådant* fordon, utgår trafikskadeersättning enligt första stycket endast om skadan har orsakats genom vållande i samband med förandet av det motordrivna fordonet eller genom bristfällighet på det fordonet. Uppkommer därvid också skada på egendom som ingår i spår-anläggningen, gäller vad nu har sagts även i fråga om denna skada.

³ Lagen omtryckt 1994:43.

20 §

Har skada för vilken trafikskadeersättning utgått vållats uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet, inträder försäkringsanstalten intill det utgivna beloppet i den skadelidandes rätt till skadestånd av skadevållaren. Detsamma gäller, om skadan har vållats genom vårdslöshet av förare som har gjort sig skyldig till brott som avses i 4 § eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Om trafikskadeersättning har betalats för en skada som omfattas av produktansvarslagen (1992:18), inträder försäkringsanstalten intill det utgivna beloppet i den skadelidandes rätt till skadestånd enligt den lagen.

Är *järnväg eller spårväg* enligt *järnvägstrafiklagen* (1985:192) eller annan författning ansvarig för skada till följd av spårdriften och har trafikskadeersättning utgått för skadan, får försäkringsanstalten kräva ersättningen åter från den ansvarige i den omfattning som är skälig med hänsyn till den medverkan som har förekommit på ömse sidor och omständigheterna i övrigt.

Är *infrastrukturförvaltare* enligt *järnvägstrafiklagen* (0000:000) eller annan författning ansvarig för skada till följd av spårdriften och har trafikskadeersättning utgått för skadan, får försäkringsanstalten kräva ersättningen åter från den ansvarige i den omfattning som är skälig med hänsyn till den medverkan som har förekommit på ömse sidor och omständigheterna i övrigt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.5 Förslag till förordning om ändring i järnvägsförordningen (2004:526)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 7 § järnvägsförordningen (2004:526) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. 7 §⁴

Om Trafikverket inte avser att underhålla en del av järnvägsnät som förvaltas av staten, får verket upplåta den delen med nyttjanderätt. Innan upplåtelse sker, ska Trafikverket höra berörda länsstyrelser, kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och järnvägsföretag.

Som villkor för upplåtelsen ska gälla att nyttjanderättshavaren ska överta ansvaret för underhållet av den upplåtna delen och för de investeringar som behövs för nyttjandet samt överta ansvaret som *järnvägens innehavare* enligt *järnvägstrafiklagen* (1985:192).

Som villkor för upplåtelsen ska gälla att nyttjanderättshavaren ska överta ansvaret för underhållet av den upplåtna delen och för de investeringar som behövs för nyttjandet samt överta ansvaret som *infrastrukturförvaltare* enligt *järnvägstrafiklagen* (0000:000).

För att utföra uppgifter som infrastrukturförvaltare krävs säkerhetstillstånd enligt 3 kap. 7 § järnvägslagen (2004:519).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2016.

⁴ Senaste lydelse 2011:1117.

1.6 Förslag till förordning om upphävande av förordning (1985:200) om järnvägs befordringsskyldighet m. m.

Regeringen föreskriver att förordningen (1985:200) om järnvägs befordringsskyldighet m.m. ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2016.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Regleringen av den internationella järnvägstrafiken för passagerare och gods i Europa, Nordafrika och Mellanöstern styrs i huvudsak av den mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik (OTIF). OTIF utarbetade år 1999 ett ändringsprotokoll till konventionen av den 9 maj 1980 om internationell järnvägstrafik (COTIF 1980). Konventionen innebär en utveckling av regelverket för den internationella järnvägstrafiken. Konventionen har tillträtts av såväl EU som av det stora flertalet europeiska stater. Sverige har tillträtt COTIF 1980 genom en inkorporering i lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik. Sverige har undertecknat men ännu inte tillträtt den genom 1999 års protokoll reviderade konventionen om internationell järnvägstrafik (COTIF 1999).

I betänkandet En samlad järnvägslagstiftning (SOU 2004:92) föreslog Järnvägsutredningen att Sverige skulle tillträda COTIF 1999 och lämnade förslag på de lagändringar som föranleddes av ett tillträde. Vidare föreslogs att den civilrättsliga regleringen av inrikes järnvägstransporter skulle moderniseras i linje med regleringen för internationella järnvägstransporter. Enligt förslaget skulle järnvägstrafiklagen (1985:192) och lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik upphävas och ersättas av bestämmelser i järnvägslagen (2004:519).

Varken förslaget om Sveriges tillträde till COTIF 1999 eller förslagen om anpassning och modernisering av de civilrättsliga bestämmelserna har genomförts. Lagförslagen har i dessa delar blivit delvis överspelade genom att EU antagit tågpassagerarförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer), som till viss del har ersatt den civilrättsliga reglering som

var föremål för utredningens översyn. Efter det att Järnvägsutredningen lämnade sitt betänkande har dessutom flera av bihangen till COTIF 1999 ändrats i vissa delar.

Regeringen beslutade den 29 augusti 2013 att låta en särskild utredare i en första del lämna ett underlag för bedömningen av frågan om ett svenskt tillträde till COTIF 1999 och lämna förslag till ett ställningstagande. Utredningen skulle vidare föreslå sådana lagändringar som behövs för att konventionen ska kunna tillträdas eller som i övrigt bedöms lämpliga i samband med ett tillträde. Enligt direktiven (se bilaga 1) skulle utredningen redovisa detta i ett delbetänkande.

I en andra del ska utredningen göra en översyn av lagstiftningen om inrikes transporter och föreslå ändringar för att uppnå ett modernt regelverk. Därutöver ska utredningen analysera konsekvenserna av att det införs en regressrätt gentemot infrastrukturförvaltaren som är mer vidsträckt än regleringen i COTIF 1999. Om det bedöms lämpligt med en mer vidsträckt regressrätt, ska utredningen lämna förslag till hur den bör utformas.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade sitt arbete i september 2013. Arbetet har bedrivits i samråd med de av regeringen utsedda experterna. Utredningen har i den första delen haft fem sammanträden som experterna har deltagit i. Synpunkter har inhämtats från Näringslivets Regelnämnd (NNR). Utredningen har hållit sig informerad om arbetet inom Justitiedepartementet rörande förslagen till en lag om resenärers rättigheter som lagts fram i betänkandet SOU 2009:81 och promemorian Ds 2013:44. Utredningen har även följt det arbete som pågår inom ramen för Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02). Utredningen har vidare inhämtat uppgifter från Finland om det motsvarande finska lagstiftningsarbetet.

Utredningen överlämnade delbetänkandet SOU 2014:26 *Tillträde till COTIF 1999* till regeringen den 8 maj 2014. I betänkandet föreslog utredningen att Sverige skulle tillträda COTIF 1999 och att COTIF 1999 skulle inkorporeras i lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik. Utredningen föreslog också andra lagändringar, i huvudsak i järnvägslagen (2004:519).

Under uppdragets andra del har utredningen haft sex sammanträden, varav ett internat. Synpunkter har inhämtats från Näringslivets Regelnämnd (NNR). Utredningen har hållit sig fortsatt informerad om arbetet inom Justitiedepartementet rörande förslagen till en lag om resenärers rättigheter som lagts fram i betänkandet SOU 2009:81 och promemorian Ds 2013:44. Utredningen har även fortsatt följa det arbete som pågår inom ramen för Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02). Utredningen har vidare inhämtat vissa uppgifter från Storbritannien om den brittiska motsvarigheten till kvalitetsavgifter. Slutligen har utredningen träffat representanter från SWEDAC.

Utredningen har i fråga om transportörernas regressrätt anlitat Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) för att utföra vissa beräkningar och analyser av förseningar på järnväg i Sverige (bilaga 3).

Utredningen har slutligen skickat ut en enkät till järnvägsföretag och regionala kollektivtrafikmyndigheter för att få reda på hur mycket förseningarna på järnväg kostar och vem som enligt deras bedömning har orsakat dem (bilaga 2).

3 Bakgrund

3.1 COTIF 1980

Sverige har deltagit i det internationella samarbetet på järnvägsområdet sedan början av 1900-talet. Ett antal fördrag avseende befordran av personer och gods på järnväg avlöste varandra under förra seklet. Ett mer samlat grepp togs år 1980 genom antagandet av fördraget om internationell järnvägstrafik (Convention relative aux transports internationaux ferroviaires, COTIF 1980).

Genom fördraget bildades en ny organisation, Mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik (l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires, OTIF). OTIF har för närvarande 48 medlemsstater i Europa, Asien och Nordafrika.

COTIF 1980 reglerar internationella järnvägstransporter mellan de fördragsslutande staterna. Konventionen består av ett s.k. grundfördrag och ett protokoll om privilegier och immunitet för OTIF samt två bilagor. Bilag A innehåller enhetliga rättsregler för avtal om internationell järnvägstransport av resande och resgods (Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs, CIV). I bilag B finns enhetliga rättsregler för avtal om internationell järnvägstransport av gods (Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises, CIM).

Till CIM 1980 hör fyra underbilagor som innehåller särskilda bestämmelser om vissa transporter; reglementen om internationell järnvägstransport av farligt gods (RID), av privatvagnar (RIP), av containrar (RICO) och av expressgods (RIEx).

Sverige anslöt sig till COTIF 1980 år 1985 och konventionen införlivades med svensk rätt i huvudsak genom lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik. Bestämmelserna i RID inför-

livades så småningom genom myndighetsföreskrifter med stöd av 20 § andra stycket lagen (2006:263) om transport av farligt gods samt 15 och 16 §§ förordningen (2006:311) om transport av farligt gods.

3.2 Revisionen av COTIF 1980 – COTIF 1999

Det uppstod relativt snart ett behov av en revision av COTIF 1980. I många av OTIF:s medlemsstater hade stora tekniska, ekonomiska och rättsliga förändringar skett på järnvägsområdet sedan år 1980. OTIF förhandlade därför fram en omfattande revision – protokollet av den 3 juni 1999 om ändring av fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF) av den 9 maj 1980 (ändringsprotokollet, COTIF 1999). Protokollet trädde i kraft den 1 juli 2006. Sverige har undertecknat protokollet, men ännu inte tillträtt det. Utredningen har lämnat ett förslag till tillträde (se nedan avsnitt 3.3). EU tillträdde COTIF 1999 den 1 juli 2011.

Den viktigaste orsaken till revisionen av COTIF 1980 var att järnvägarnas organisation hade ändrats så att infrastrukturen i allt större utsträckning skiljts från transportverksamheten. Vidare hade transportverksamheten blivit allt mer konkurrensutsatt i många av OTIF:s medlemsstater (se vidare om utvecklingen i SOU 2002:48 och SOU 2014:26). Därutöver hade EU tagit fram ett direktiv där man skilde mellan transportör och infrastrukturförvaltare. Medan COTIF 1980 i princip byggde på att varje stat hade en nationellt sammanhållen monolitisk järnvägsorganisation, öppnar COTIF 1999 för en mer internationell marknad där olika aktörer lättare kan agera över nationsgränserna.

Ett annat viktigt skäl för revisionen var att det länge hade funnits önskemål om ändrad status för RID, i syfte att ge bestämmelserna om transport av farligt gods större genomslagskraft.

I korthet bygger det reviderade fördraget på tre grundprinciper. För det första vilar fördraget på utgångspunkten att järnvägsmarknaden numera är uppdelad mellan infrastrukturförvaltare, vilka svarar för järnvägsnätet, och transportörer, vilka svarar för transporten. COTIF 1999 innehåller därför bestämmelser om avtal om nyttjande av infrastruktur samt validering, antagande och godkännande av tekniska standarder och järnvägsmateriel.

För det andra utgår det reviderade fördraget från det kontraktsrättsliga synsättet att en transportör genom avtal frivilligt åtar sig att transportera passagerare eller gods. I konsekvens härmed har den befordringsplikt som fanns i COTIF 1980 avskaffats.

För det tredje har fördraget på ett tydligare sätt delats upp i en civilrättslig och en offentlighetsrättslig del; bland annat har RID gjorts om till ett eget självständigt bihang.

Sedan ändringarna 1999 har vissa bestämmelser i grundfördraget respektive i bihangen CIM, CUI, APTU och ATMF ändrats (2009–2011). Detta skedde i huvudsak för att man ville anpassa bihangen så att de helt överensstämde med motsvarande EU-lagstiftning. Någon ny version av fördraget har emellertid inte förhandlats fram.

Grundfördraget

I grundfördraget återfinner man numera bestämmelser som är gemensamma för samtliga bihang, t.ex. om skiljedom och verkställighet av domar. Där finns också föreskrifter om OTIF:s uppbyggnad och verksamhet.

Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg (CIV)

I CIV, som utgör bihang A till grundfördraget, finns regler om transportavtal avseende personbefordran. Bestämmelserna reglerar bland annat utfärdande av biljetter, inskrivning av resgods, transportörens ansvar om resande dödas eller skadas i samband med järnvägsdriften och transportörens dröjsmålsansvar. Där finns även föreskrifter om hur resande kan göra gällande anspråk mot transportörer, liksom hur transportörernas inbördes förhållande ska regleras med anledning av en genomgångstransport som omfattas av CIV.

Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av gods på järnväg (CIM)

I CIM, som utgör bihang B till grundfördraget, regleras gods-transportavtalet. Bestämmelserna reglerar bland annat avtalets tillkomst, fraktsedelns innehåll och skyldigheten att betala transportkostnaderna. Där finns också bestämmelser om transportörens rätt att undersöka godset, lastning och lossning av gods, förpackning av gods, leveransfrister och utlämnande av godset. CIM ger vidare föreskrifter om avsändarens och mottagarens rätt att ändra transportavtalet, t.ex. genom att förfoga över godset under transporten, liksom om hur transportören ska göra när det inte går att fullgöra transporten på det sätt som avsetts och när hinder uppkommit mot att lämna ut godset.

I CIM finns också regler om transportörens ansvar för skada på grund av förlorat eller skadat gods eller att godset inte lämnas ut inom leveransfristen. Där finns vidare bestämmelser om hur skadeståndsanspråk mot transportören kan göras gällande. Slutligen regleras det inbördes förhållandet mellan flera transportörer som deltar i en godstransport.

Reglemente om internationell järnvägstransport av farligt gods (RID)

RID, som utgör bihang C till grundfördraget, innehåller regler om internationell järnvägstransport av farligt gods. Till RID hör en bilaga som utgör en del av reglementet, där det bland annat återfinns en förteckning av samtliga ämnen och föremål som är farliga. Farligt gods som enligt bilagan inte får transporteras får inte tas emot för internationell transport.

Enhetliga rättsregler för avtal om nyttjande av vagnar i internationell järnvägstrafik (CUV)

I CUV, som utgör bihang D till grundfördraget, finns regler för avtal om nyttjande av vagnar. Det finns bland annat ansvarsregler som är tillämpliga då transportföretag använder andras vagnar i internationell trafik. Bestämmelserna är till stor del dispositiva, vilket innebär att

parterna själva kan komma överens om andra villkor i frågor som regleras i bihanget.

Enhetliga rättsregler för avtal om nyttjande av infrastruktur i internationell järnvägstrafik (CUI)

CUI, som utgör bihang E till grundfördraget, innehåller främst regler om ansvarsfördelningen mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. I bihanget ges regler som delvis ligger till grund för innehållet i de trafikeringsavtal som är nödvändiga när någon annan än den som förvaltar infrastrukturen ska trafikera denna. Här finns också en reglering som ger transportören en regressrätt mot infrastrukturförvaltaren när transportören har betalat skadestånd till passagerare och lastägare.

Enhetliga rättsregler för validering av tekniska standarder och antagande av enhetliga tekniska föreskrifter för järnvägsmateriel avsedd att nyttjas i internationell trafik (APTU)

APTU, som utgör bihang F till grundfördraget, syftar till att se till att tekniska system och komponenter som är nödvändiga för internationell trafik utformas enligt vissa standarder som möjliggör att de används i samtliga OTIF-stater (interoperabilitet eller driftskompatibilitet). Anledningen härtill är att järnvägstrafiken smidigt ska kunna korsa nationsgränserna.

Enhetliga rättsregler för tekniskt godkännande av järnvägsmateriel som används i internationell trafik (ATMF)

Genom ATMF, som utgör bihang G till grundfördraget, inrättas en gemensam teknisk godkännandeordning och även här är interoperabiliteten av yttersta vikt. Så småningom ska dock internationella standarder utvecklas och det kommer då inte vara nödvändigt med nationella godkännandeordningar. I samband med godkännande enligt ATMF ska intyg om godkännande utfärdas. OTIF ska upprätta en databas över godkända fordon.

3.3 Järnvägstrafikutredningens tidigare förslag

Järnvägstrafikutredningen föreslår i ett delbetänkande att Sverige ska tillträda COTIF 1999 (SOU 2014:26). Utredningen bedömer att det saknas skäl för Sverige att göra reservationer till COTIF 1999 och att ett tillträde alltså bör ske reservationslöst. Vidare anser utredningen att Sverige inte bör göra undantag för egna medborgare och utlänningar med hemvist i Sverige från tillämpningen av reglerna om transportörens ansvar i fall då resande dödas eller skadas (artikel 2 CIV). Sverige bör inte heller utnyttja den motsvarande undantagsmöjligheten i CUI (artikel 2).

Sverige har i dag anmält ett antal CIV- respektive CIM-linjer under COTIF 1980. Enligt utredningens uppfattning bör dessa linjer vara anmälda också under COTIF 1999. I samband med tillträdet bör Sverige därför anmäla vissa linjer till sjöss som CIV- och CIM-linjer enligt artikel 24.1 i grundfördraget.

I betänkandet föreslås vidare att ett införlivande av de civilrättsliga delarna (CIV, CIM, CUV och CUI, dvs. bihang A, B, D och E) av COTIF 1999 i huvudsak ska ske genom inkorporering i lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik. Dessutom föreslås att de offentligrättsliga bihangen (RID, APTU och ATMF, dvs. bihang C, F och G) ska införlivas genom ändring i förordningen (2006:311) om transport av farligt gods samt inkorporering i järnvägslagen (2004:519) och järnvägsförordningen (2004:526).

I svensk rätt gäller i dag att ersättningen för förlorat underhåll och inkomstförlust samt för ökning av levnadsomkostnaderna i samband med personskada är obegränsad. Utredningen anser dock att det finns skäl för en beloppsbegränsning (jfr artikel 30.2 i CIV och artikel 14.2 i CUI). Utredningen föreslår därför i delbetänkandet att det införs en ny bestämmelse i lagen om internationell järnvägstrafik. Begränsningsbeloppet avseende ersättning för förlust av underhåll i samband med dödsfall samt inkomstförlust i samband med en personskada ska vid tillämpningen av artikel 30.2 CIV och artikel 14.2 CUI i svensk lag bestämmas till 400 000 särskilda dragningsrätter (SDR) per person. Det är en anpassning till vad som kommer att gälla på det sjörättsliga området.

Slutligen föreslår utredningen att ändringar i CIV, CIM, CUV, CUI och ATMF (bihang A, B, D, E och G) som revisionsutskottet kommer att besluta om ska gälla automatiskt här i riket.

Förslagen i betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet (prop. 2014/15:58).

4 Nuvarande reglering

4.1 Lagen om internationell järnvägstrafik

Internationell järnvägstrafik regleras i lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik. Den utgörs till största delen av en inkorporering av COTIF 1980. I 2 och 3 §§ föreskrivs att bihangen A och B till grundfördraget, dvs. CIV och CIM, med undantag av bestämmelserna i RID, i deras franska lydelse ska tillämpas som svensk lag. I tillägg till den franska lydelsen har en svensk översättning publicerats. Vissa process- och exekutionsrättsliga bestämmelser i COTIF 1980 har transformerats till svensk rätt genom 4–10 §§ lagen om internationell järnvägstrafik.

Bestämmelserna i RID införlivas enligt gällande svensk rätt genom myndighetsföreskrifter med stöd av 20 § andra stycket lagen (2006:263) om transport av farligt gods samt 15 och 16 §§ förordningen (2006:311) om transport av farligt gods. De återfinns numera i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om transport av farligt gods på järnväg, RID-S (MSBFS 2015:2). I fråga om järnvägstransporter av farligt gods tillämpar Sverige sedan den 12 januari 2007 bestämmelserna i RID i enlighet med lydelsen i COTIF 1999. En sådan skyldighet följer av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/68/EG av den 24 september 2008 om transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vattenvägar (som ersatt rådets direktiv 96/49/EG av den 23 juli 1996 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på järnväg).

4.2 Järnvägstrafiklagen

För person- och godstransport på järnväg i nationell trafik respektive internationell trafik som inte omfattas av lagen om internationell järnvägstrafik (dvs. sådana transporter som inte omfattas av COTIF 1980) samt på spårvägs- och tunnelbanetrafik tillämpas järnvägs- trafiklagen (1985:192).

I lagen regleras huvudsakligen järnvägens respektive spårvägens och tunnelbanans ansvar för dödsfall och skada på passagerare, vilket innefattar skada på och förlust av resgods (2 och 4 kap.) samt järnvägens ansvar för skada på och förlust av gods (3 kap.). Utöver detta ansvar finns också bestämmelser om järnvägens ansvar för person- och sakskador i annat fall än transport. Med det avses skador som drabbar tredje man till följd av järnvägs-, spårvägs- och tunnelbanedrift (5 kap.). Även järnvägens undersökningsrätt regleras (6 kap.).

Järnvägstrafiklagen bygger på COTIF 1980, men i vissa delar har nationella lösningar valts. I järnvägstrafiklagen har man t.ex. valt att reglera endast de centrala civilrättsliga delarna av avtalsinnehållet, och lämnat till parterna att reglera övriga frågor. Det utgör en skillnad mot COTIF 1980 och bihangen CIV och CIM som innehåller en långtgående detaljreglering av många frågor.

I järnvägstrafiklagen är ansvarigt rättssubjekt ”järnvägen”. Med detta ord får, enligt förarbetena till lagen, förstås innehavaren av spår- anläggningen, dvs. infrastrukturförvaltaren, eller det rättssubjekt som har ställning som trafikantens motpart i ett befordringsavtal, dvs. det som i dag är transportören (prop. 1983/84:117 s. 33). När lagen infördes var dessa två oftast samma subjekt, det som i dag är infrastrukturförvaltaren (se också prop. 1994/95:111 s. 34).

I dag skiljer man dock infrastrukturförvaltare från transportörer, varför det möjligen skulle vara korrekt att se transportören som ansvarig. Detta är också, som nämnts i avsnitt 3.2, utgångspunkten i COTIF 1999. För närvarande är det i huvudsak de allmänna avtalsvillkoren till trafikeringsavtalen mellan infrastrukturförvaltarna och tågoperatörerna som reglerar ansvaret mellan nämnda parter. Likaså åtar sig transportörerna ansvar i förhållande till passagerarna på kontraktsrättslig grund. Trafikverket är den största infrastrukturförvaltaren i Sverige. Utöver Trafikverket är Öresundsbrokonsoortiet, Inlandsbanan och Arlandabanan viktiga infrastrukturförvaltare.

Huvudregeln om ansvar för skador och förluster till följd av järnvägsdriften är att järnvägen ska ersätta skadan eller förlusten oberoende av vållande. Vissa undantag för force majeure-liknande händelser görs dock från det strikta ansvaret.

Till järnvägstrafiklagen hör också förordningen (1985:200) om järnvägs befordringsskyldighet m. m., där bland annat järnvägens befordringsskyldighet av passagerare regleras.

4.3 Järnvägslagen

Den offentligrättsliga regleringen avseende järnvägen återfinns i huvudsak i järnvägslagen (2004:519). Där regleras bland annat krav på järnvägssystem, tillstånd för järnvägsverksamhet, redovisning av järnvägsverksamhet, rätt att utföra och organisera järnvägstrafik, tilldelning av infrastrukturkapacitet, avgifter, tillsyn, ordning och straffbestämmelser. Trafikeringsavtalen och kvalitetsavgifterna ingår i det som regleras i järnvägslagen.

4.4 Lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg

I fråga om tunnelbana och spårväg återfinns den offentligrättsliga regleringen i lag (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg. Utöver bestämmelser om tillsyn och säkerhet finns i lagen också straffbestämmelser för dels när säkerheten eftersätts, dels framförande av spårfordon på tunnelbana under påverkan av alkohol eller narkotika.

4.5 Tågpassagerarförordningen

Passagerartransporter på järnväg inom EU regleras numera av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (tågpassagerarförordningen). Förordningen trädde i kraft den 3 december 2009 och är tillämplig i hela EES-området.

I tågpassagerarförordningen åläggs järnvägsföretag, biljettutfärdare, researrangörer och stationsförvaltare en rad skyldigheter i förhållande till resenärerna. Det rör sig om bokning och försälj-

ning av biljetter, information till passagerare, anpassning av stationer, perronger och tåg till funktionsnedsattas behov samt service i form av assistans till personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet.

Eftersom flertalet bestämmelser i CIV 1999 har gjorts till en del av förordningen, införs genom förordningen ett ansvar för dödsfall och skador som drabbar passagerare. I förordningen införs också en plikt att försäkra detta ansvar.

Vidare åläggs järnvägsföretagen en skyldighet att vid förseningar, uteblivna anslutningar och inställda avgångar betala kompensation samt lämna assistans till passagerare.

I lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar och i förordningen (2014:1463) med samma namn regleras frågor om tillsyn och sanktioner i förhållande till bland annat tågpassagerarförordningen. Frågan om Sverige ska göra vissa undantag från tågpassagerarförordningens tillämpningsområde och en del andra frågor med anknytning till förordningen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

5 COTIF 1999

5.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs de traktat- och offentligrättsliga delarna av COTIF 1999 lite mer ingående. För en mer detaljerad beskrivning hänvisas till kap. 5 i SOU 2014:26. En utförligare beskrivning av de civilrättsliga bihangen återfinns i avsnitt 6, 7 och 10 i förevarande betänkande.

5.2 Ändringsprotokollet

I ändringsprotokollet regleras framför allt traktaträttsliga frågor om ratifikation, ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Enligt artikel 1 utgör den reviderade versionen av grundfördraget en del av ändringsprotokollet.

Ändringsprotokollet kan ratificeras, godtas eller godkännas av de enskilda medlemsstaterna i OTIF. Ett anslutningsinstrument ska därefter snarast deponeras hos OTIF.

Ändringsprotokollet är upprättat på engelska, franska och tyska. Vid skiljaktigheter har den franska texten företräde.

Protokollet trädde i kraft den 1 juli 2006.

5.3 Grundfördraget

Grundfördraget innehåller bestämmelser om OTIF som organisation och vissa bestämmelser som är gemensamma för bihangen. Dessa är förutom de allmänna bestämmelserna bland annat bestämmelser om beräkningsenheter och ställande av säkerhet, uppbyggnad av viss verksamhet såsom generalförsamling och utskott, finansiering av verksamheten, skiljedom, ändring av fördraget samt vissa

slutbestämmelser. Nedan beskrivs de delar av grundfördraget som har någon betydelse för svensk nationell rätt.

5.3.1 Gemensamma bestämmelser om särskilda dragningsrätter, verkställande av domar och säkerhetsåtgärder m.m. (avdelning II, artikel 8–12)

I avdelning II finns bestämmelser som är gemensamma för bihangen. Vid tolkningen och tillämpningen av fördraget ska hänsyn tas till dess karaktär av internationellt rättsligt instrument och till nödvändigheten att främja enhetlighet. Om bestämmelser saknas i fördraget ska nationell rätt tillämpas på det sätt som anges i artikel 8. Enligt den artikeln omfattar ”nationell rätt” också den statens internationellt privaträttsliga regler.

I COTIF 1999 avses med beräkningsenheter (t.ex. vid skadestånds bestämmande) de av Internationella valutafonden använda särskilda dragningsrätterna (Special Drawing Rights, SDR). SDR är en valutakorg bestående av euro, japanska yen, brittiska pund och amerikanska dollar. Värdet av en SDR motsvarade i januari 2015 cirka 11 kronor 50 öre¹.

Vidare finns bestämmelser om verkställande av domar samt om kvarstad och utmätning. En dom, som meddelats till följd av bestämmelserna i fördraget av en behörig domstol och som är verkställbar i det land där domstolen finns, är verkställbar också i de andra medlemsstaterna. Det gäller dock inte domar som endast får verkställas interimistiskt eller beslut i domar som ålägger käranden att utöver rättegångskostnader betala skadestånd med anledning av att talan har ogillats. Vad som sägs om domar gäller även en förlikning som har träffats inför domstol.

En transportörs fordran mot en transportör i en annan medlemsstat i samband med en transport som omfattas av CIV eller CIM får beläggas med kvarstad eller utmätas endast på grund av ett avgörande av en judiciell myndighet i den medlemsstat där det fordringsägande företaget hör hemma. Fordringar som kommer från ett avtal som omfattas av CUV eller CUI får beläggas med kvarstad eller utmätas endast på grund av ett avgörande av en judiciell myn-

¹ www.riksbank.se

dighet i den medlemsstat där det fordringsägande företaget hör hemma. Järnvägsfordon får beläggas med kvarstad eller utmätas endast på grund av ett avgörande av en judiciell myndighet i den stat där fordonets innehavare har sitt säte.

Ändringar i grundfördraget (artiklarna 9 och 27) samt i bihangen CIM, RID, CUI, APTU och ATMF (B, C, E, F och G) har gjorts under åren 2009 och 2010. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011.

5.4 Protokoll om privilegier och immunitet för Mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik (OTIF)

I protokollet regleras privilegier och immunitet för organisationen, dess tjänstemän, medlemsstaternas företrädare och personer som utför uppdrag åt organisationen. Ändringarna är enbart redaktionella i förhållande till det tidigare protokollet.

5.5 Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg (CIV)

CIV (bihang A) innehåller regler om internationell järnvägstransport av resande.

För en mer heltäckande redogörelse för CIV 1980 hänvisas till förarbetena till lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik (prop. 1984/85:33 s. 160–176) och till de kommentarer som lämnas till artiklarna på OTIF:s hemsida (www.otif.com).

I avsnitt 6.1.2 redogörs för CIV 1999 mer i detalj.

5.6 Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av gods på järnväg (CIM)

CIM (bihang B) innehåller regler om internationell järnvägstransport av gods.

För en mer heltäckande redogörelse för CIM 1980 hänvisas till förarbetena till lagen om internationell järnvägstrafik (prop.

1984/85:33 s. 176–194) och kommentarerna på OTIF:s hemsida (se avsnitt 5.5).

I avsnitt 6.4.1 beskrivs CIM 1999 mer i detalj.

5.7 Reglemente om internationell järnvägstransport av farligt gods (RID)

RID-bihanget (bihang C), som behandlar farligt gods vid järnvägs-transport, är mycket omfattande och här ges bara en kortfattad översikt över dess uppbyggnad.

Bihanget innehåller en allmän och en speciell del. Den senare är en bilaga till RID av teknisk karaktär. Fackutskottet för transport av farligt gods beslutar i fråga om förslag till ändringar av reglementet, dvs. såväl den allmänna som den speciella delen.

RID är till skillnad från vad som gällde tidigare inte beroende av ett transportavtal som är underkastat reglerna i CIM. RID är således tillämpligt på all internationell järnvägstransport av farligt gods på medlemsstaternas territorium. RID är också tillämpligt på annan transport än järnvägstransport i de fall CIM är tillämpligt, om inte annat följer av de internationella bestämmelser som gäller för transport med annat transportmedel. Farligt gods som inte får transporteras enligt bilagan får inte heller tas emot för internationell transport (artikel 1).

RID ska inte tillämpas eller endast delvis tillämpas på transport av farligt gods som är undantagen enligt bilagan. Undantag får bara göras när det undantagnas mängd, beskaffenhet eller förpackning garanterar säker transport (artikel 2).

Huvudregeln är att farligt gods endast får transporteras på godståg (artikel 5). Farligt gods får dock transporteras på andra tåg om godset uppfyller bilagans villkor. Detsamma gäller för farligt gods som transporteras som handresgods, inskrivet resgods eller i fordon.

5.8 Enhetliga rättsregler för avtal om nyttjande av vagnar i internationell järnvägstrafik (CUV)

CUV (bihang D) är ett nytt bihang till COTIF 1999. Det innehåller bestämmelser för avtal om nyttjande av vagnar i internationell järnvägstrafik. De är tillämpliga i de fall då ett järnvägsföretag exempelvis hyr en järnvägsvagn av någon annan. De situationer som regleras är sådana där vagnen orsakar skador eller det uppstår skador på vagnen. Flera av bestämmelserna är dispositiva.

Motsvarande reglering i COTIF 1980 fanns i reglementet om internationell järnvägsbefordran av privatvagnar (RIP), vilket var en bilaga till CIM 1980.

I avsnitt 7.1 beskrivs CUV mer i detalj.

5.9 Enhetliga rättsregler för avtal om nyttjande av infrastruktur i internationell järnvägstrafik (CUI)

5.9.1 Allmänt

CUI (bihang E) är ett nytt bihang till COTIF 1999. Det ska tillämpas på det avtal som träffas mellan en infrastrukturförvaltare och en transportör om nyttjande av infrastruktur för internationell järnvägstrafik. CUI reglerar i viss utsträckning vad avtalet mellan infrastrukturförvaltaren och transportören ska innehålla. Tanken är dock att parterna fortfarande till stor del ska styra avtalsinnehållet själva. Flera av bestämmelserna är utformade på samma sätt som i CIV och CIM.

5.9.2 Tillämpningsområdet m.m.

CUI är tillämpligt på alla avtal om nyttjande av järnvägsinfrastruktur som följer reglerna i CIV eller CIM. Det saknar betydelse om ersättning betalas för nyttjandet eller inte. CUI är tillämpligt också när järnvägsinfrastrukturen förvaltas eller nyttjas av stater eller statliga institutioner eller organisationer. Bestämmelserna reglerar dels infrastrukturförvaltarens och transportörens inbördes ansvar, dels ena partens ansvar i förhållande till den andra partens personal. CUI är däremot inte tillämpligt i fråga om transportörens

eller infrastrukturförvaltarens ansvar i förhållande till sin egen personal eller tredje man (artikel 1). Dessa frågor regleras såvitt gäller passagerare och lastägare i CIV respektive CIM och, såvitt gäller andra tredje män, i nationell rätt.

Reglerna är tvingande och går inte att avtala bort om det inte särskilt anges. Parterna kan dock avtala om att ta på sig ett större ansvar eller ytterligare förpliktelser än de som föreskrivs i bihanget. När det gäller sakskador finns det dessutom möjlighet att avtala om begränsning av ersättningsbeloppet (artikel 4). Det beror på att CUI, i motsats till CIM, inte har något begränsningsbelopp för sakskador. Genom att bestämma ett högsta ersättningsbelopp för sådana skador kan parterna begränsa sin ansvarighet.

För att undvika långa och kostsamma olycksutredningar och rättsprocesser har avtalsparterna getts möjlighet att avtala om villkoren för att göra gällande skadeståndsanspråk eller att avstå härifrån (artikel 20). Dessa överenskommelser har verkan enbart mellan parterna och kan inte tilläggas verkan till nackdel för t.ex. parternas personal.

En medlemsstat har möjlighet att i viss utsträckning göra undantag från tillämpningen av CUI i fråga om reglerna om ansvar för personskador. En medlemsstat kan när som helst förklara att den inte kommer att tillämpa dessa bestämmelser på sina egna medborgare och utlänningar med hemvist i den staten (artikel 2).

5.9.3 Avtalets innehåll, form och varaktighet

Förhållandet mellan infrastrukturförvaltaren och transportören ska regleras i ett nyttjandeavtal (artikel 5). Avtalet ska reglera de administrativa, tekniska och finansiella villkoren för nyttjandet av infrastrukturen.

Avtalet ska upprättas skriftligt eller i annan likvärdig form. För det fall detta inte sker eller om avtalet saknar någon av de uppgifter som det ska innehålla ska avtalet ändå anses giltigt. CUI ska i sådant fall ändå tillämpas på avtalet.

Artikel 5bis CUI erinrar om förekomsten av vissa nationella och EU-rättsliga offentligrättsliga skyldigheter som de civilrättsliga bestämmelserna i CUI har att förhålla sig till och som har företräde

framför CUI i den mån regleringarna skulle krocka. I svensk rätt regleras dessa främst i järnvägslagen.

I artikel 7 regleras när och under vilka förutsättningar ett avtal får hävas.

5.9.4 Transportörens och infrastrukturförvaltarens särskilda skyldigheter

Transportören ska ha tillstånd att bedriva verksamhet som järnvägstransportör. Den personal som anställs eller anlitas och de fordon som används ska uppfylla säkerhetskraven. Infrastrukturförvaltaren har enligt CUI möjlighet att begära att transportören visar upp giltiga tillstånd och säkerhetsintyg (artikel 6.1), liksom att transportören har en tillräcklig ansvarsförsäkring eller har vidtagit motsvarande åtgärder (artikel 6.3). Transportören ska varje år genom intyg visa att ansvarsförsäkringen eller motsvarande fortfarande är giltig. Transportören ska vidare underrätta infrastrukturförvaltaren om varje händelse som kan inverka på tillståndens, säkerhetsintygens eller annan bevisnings giltighet (artikel 6.2).

Parterna är skyldiga att informera varandra om varje händelse som kan hindra att avtalet fullgörs (artikel 6.4).

5.9.5 Grunder för uppsägning av avtalet

Såväl infrastrukturförvaltaren som transportören får säga upp avtalet med omedelbar verkan om motparten brutit mot någon av de väsentliga skyldigheterna i avtalet i fråga om säkerheten för personer eller gods.

Infrastrukturförvaltaren får också säga upp avtalet om transportören inte längre har tillstånd att bedriva järnvägstrafik, om personal eller rullande materiel inte uppfyller ställda säkerhetskrav, om transportören ligger efter med betalningen enligt vissa förutsättningar, eller om transportören inte har giltig ansvarsförsäkring eller underlåter att anmäla förhållanden som kan tänkas påverka giltigheten av tillstånd m.m.

Transportören kan å sin sida häva avtalet omedelbart om infrastrukturförvaltaren förlorar rätten att förvalta infrastrukturen.

Den part som har hävt ett avtal har rätt till ersättning från motparten för skada om inte motparten visar att skadan inte är en följd av fel eller försummelse från dennes sida (artikel 7.4).

I fråga om vissa av hävningsgrunderna kan parterna avtala om avvikelser.

5.9.6 Infrastrukturförvaltarens och transportörens ansvar för skador

Infrastrukturförvaltaren ansvarar för vissa skador som drabbar transportören eller dennes personal i samband med nyttjandet av infrastrukturen och som beror på infrastrukturen (artikel 8.1). Transportören är ansvarig för vissa skador som drabbar infrastrukturförvaltaren eller dennes personal och som orsakats av de transportmedel som använts, de personer som befordrats eller det gods som transporterats (artikel 9.1). Ansvaret är oberoende av om fel eller försummelse föreligger på den ansvariga partens sida. Den parten kan undgå ansvar om den visar att en ansvarsfrihetsgrund föreligger. Därutöver är parterna normalt inte ansvariga för skador som orsakats av en atomolycka (artikel 17).

För en utförligare redogörelse av ansvarsregleringen, se avsnitt 10.2.2.

5.9.7 Ersättningen vid dödsfall och personskada och begränsningar i ersättningen m.m.

Bestämmelserna i CUI om vad ersättningen vid dödsfall och personskada omfattar motsvarar dem som finns i CIV. Detsamma gäller i fråga om förlust av rätten att åberopa begränsning av skadeståndsansvaret (artiklarna 11–15).

5.9.8 Andra grunder för anspråk

Om CUI är tillämpligt får anspråk på ersättning mot infrastrukturförvaltaren eller transportören endast göras gällande under de förutsättningar och med de begränsningar som föreskrivs i CUI, oavsett vilken grund som åberopas (artikel 19.1).

Detsamma gäller även i fråga om en talan mot en transportörs eller infrastrukturförvaltares personal (artikel 19.2). Syftet med denna så kallade Himalayabestämmelse, hämtad från den internationella vägtransportkonventionen (se artikel 28 CMR), är att hindra att en skadelidande kringgår ansvarsfrihetsgrunderna och begränsningsrätten genom att väcka talan mot anställda eller annan personal som förvaltaren eller transportören svarar för.

5.9.9 Behörig domstol, rätt till återkrav och preskription

En talan som grundas på CUI får föras vid domstolar i de medlemsstater som parterna har kommit överens om. Om parterna inte har avtalat något annat är domstolarna i den medlemsstat där infrastrukturförvaltaren har sitt säte behöriga (artikel 24). Det gäller oavsett om förvaltaren är kärande eller svarande. Skälet härför är att det har bedömts ändamålsenligt att vara på den plats där olyckan inträffat med hänsyn till infrastrukturens skiftande tekniska egenskaper i de olika medlemsstaterna.

Avtalsparterna kan komma överens om förlikningsförfaranden eller att man ska vända sig till en sådan skiljenämnd som anges i avdelning V i grundfördraget (artikel 22).

Bestämmelsen om rätt till återkrav i artikel 23 motsvarar artikel 51 i CIM och artikel 63 i CIV och syftar till att hindra skilda regressförfaranden. Det innebär att en infrastrukturförvaltare mot vilken återkrav riktas inte får bestrida det befogade i en betalning som transportören gjort på grundval av CIM eller CIV, om ersättningsbeloppet har fastställts av domstol och infrastrukturförvaltaren har blivit underrättad på rätt sätt om stämningsansökan samt har fått tillfälle att inträda som intervenient i målet.

Preskriptionstiden för fordringar som grundas på CUI är tre år och börjar löpa från den dag då skadan inträffade. Om en person avlidit är preskriptionstiden tre år från dagen för dödsfallet, men maximalt fem år från olyckstillfället. Även efter utgången av den treåriga preskriptionstiden kan ett regresskrav inledas av en person som har hållits ansvarig under förutsättning att det framställs inom den tid som är fastställd i lag i den stat där talan förs. Tidsfristen får dock inte understiga nittio dagar från dagen då den som för talan

om återkrav har betalat kravet eller själv delgetts stämning (artikel 25).

5.10 Enhetliga rättsregler för validering av tekniska standarder och antagande av enhetliga tekniska föreskrifter för järnvägsmateriel avsedd att nyttjas i internationell trafik (APTU)

I APTU (bihang F) som är nytt, finns bestämmelser om förfarandet för att validera tekniska standarder och för att anta UTP:er (enhetliga tekniska föreskrifter) för järnvägsmateriel avsedd att användas i internationell trafik.

Det övergripande syftet med APTU är att möjliggöra järnvägstrafik över nationsgränserna samt att bidra till att tillvarata säkerheten och tillgängligheten i den trafiken. Hänsyn ska också tas till miljöskyddet och folkhälsan. Syftet uppnås genom att medlemsstaterna ser till att tekniska system och komponenter som är nödvändiga för internationell trafik utformas enligt vissa standarder som gör det möjligt att använda systemen och komponenterna för hela den tilltänkta trafiken (interoperabilitet eller driftskompatibilitet).

Det tekniska expertutskottet utarbetar och godkänner tekniska standarder och normer för järnvägsmateriel som ska användas i internationell trafik.

5.11 Enhetliga rättsregler för tekniskt godkännande av järnvägsmateriel som används i internationell trafik (ATMF)

Bihanget ATMF (bihang G) som även det är nytt i COTIF 1999, innehåller bestämmelser om tekniskt godkännande av järnvägsmateriel som används i internationell trafik, exempelvis vagnar och lok.

Syftet med ATMF är att möjliggöra järnvägstrafik över nationsgränserna genom en gemensam teknisk godkännandeordning. Liksom i APTU är kravet på interoperabilitet eller driftskompatibilitet centralt i ATMF.

Det tekniska godkännandet av järnvägsfordon och annan järnvägsmateriel för användning i internationell trafik ska åligga den nationella eller internationella myndighet som är behörig på området enligt gällande regler i varje medlemsstat.

6 Transporter som inte omfattas av COTIF 1999 eller av tågpassagerarförordningen

6.1 Passagerare i inrikes järnvägstrafik som inte omfattas av tågpassagerarförordningen

6.1.1 Behovet av en lagändring

Bestämmelserna i COTIF 1999 omfattar enbart transporter mellan två stater som båda har tillträtt fördraget. För passagerartransporter begränsas också tillämpningen av COTIF 1999 av tågpassagerarförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer). Vissa såväl internationella som nationella transporter regleras varken av COTIF 1999 eller av tågpassagerarförordningen. Detta förhållande har i svensk rätt hittills lösts på så sätt att i den mån lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik (dvs. COTIF 1980) inte är tillämplig, regleras transportörens ansvar genom järnvägstrafiklagen (1985:192). Det framgår av 2 kap. 1 §, 3 kap. 1 § och 4 kap. 1 § järnvägstrafiklagen jämfört med 1–3 §§ lagen om internationell järnvägstrafik.

Den nuvarande uppdelningen av bestämmelserna om transport på järnväg av passagerare och gods i järnvägstrafiklagen och lagen om internationell järnvägstrafik var från början ett provisorium. I förarbetena uttalades att man i framtiden borde överväga att föra samman de bestämmelser som enligt COTIF skulle gälla för internationell trafik med de bestämmelser som gällde för inrikes trafik (prop. 1983/84:117 s. 34 f.). Däremot ansågs det inte befogat att då knyta an till bestämmelserna i de versioner av CIV och CIM som föregick COTIF 1980. En sådan ordning skulle endast komma att

bli gällande under en kortare övergångstid, eftersom Sverige förväntades tillträda COTIF 1980 inom en snar framtid.

I samband med ratifikationen av COTIF 1980 togs frågan upp på nytt. I förarbetena sades att svensk rätt även i fortsättningen skulle ha en gemensam reglering för inrikes och internationell befordran såvitt gäller järnvägens ansvarighet för skada som tillfogas en resande eller egendom som en resande bär på sig eller har med sig som handresgods (prop. 1984/85:33 s. 206). Regleringen i 1 och 2 kap. i den då föreslagna järnvägstrafiklagen överensstämde när det gällde internationell befordran i sak med de bestämmelser i bihang A till COTIF som reglerade järnvägens ansvarighet i samma hänseenden. Någon helt gemensam lag infördes dock inte.

Järnvägstrafiklagen har moderniserats i relativt liten utsträckning sedan den tillkom år 1985. Den utgår bland annat fortfarande från begreppet ”järnvägen”, vilket vid tidpunkten för lagstiftningens tillkomst hänförde sig till infrastrukturförvaltaren. Att det var infrastrukturförvaltaren som åsyftades bekräftades också av lagstiftaren senare. Trots utvecklingen i Sverige och en ändring i COTIF avseende vem som skulle vara ansvarig, uttalade lagstiftaren i prop. 1994/95:111 att det också fortsättningsvis borde vara infrastrukturförvaltaren som skulle anses vara ”järnvägen” och därmed ansvarigt subjekt (se a. prop. s. 34).

En ny lagstiftning bör i vart fall peka ut vilket rättssubjekt som är ansvarigt. Utöver att infrastrukturförvaltare och transportör i dag är två skilda rättssubjekt är det dessutom vanligare att flera olika transportörer trafikerar samma infrastruktur.

Vidare bör uppmärksammas den senaste utvecklingen av den civilrättsliga regleringen på järnvägsområdet som utgörs av tillkomsten av tågpassagerarförordningen. Förordningen innebär att merparten av CIV 1999 inkorporeras och ska tillämpas på inrikes passagerartransporter samt på passagerartransporter inom EES, i den mån de inte är undantagna. Sverige har hittills inte utnyttjat något av undantagen, varför all spårbunden trafik omfattas, utom tunnelbana, spårvägar och järnvägar som är fristående från det vanliga järnvägsnätet, t.ex. Roslags- och Saltsjöbanan. Museijärnvägstrafik är också undantagen. (Se artikel 2.1 tågpassagerarförordningen jämfört med rådets direktiv 95/18/EG av den 19 juni 1995 om tillstånd för järnvägsföretag, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemen-

skapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg [järnvägs-säkerhetsdirektivet], dock upphävt genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde [omarbetning], se artikel 65.) Det är alltså ett fåtal inrikes passagerartransporter på järnväg där inte ansvarssystemet i CIV 1999 tillämpas.

Dagens situation skiljer sig därmed i många avseenden från den som rådde när järnvägstrafiklagen tillkom. Det finns således flera skäl för att se över den civilrättsliga lagstiftningen på järnvägsområdet och då också särskilt överväga om man bör ha en likartad eller samma reglering för de nationella transporterna som för de internationella.

6.1.2 CIV 1999

CIV 1999 har förenklats och kortats ner betydligt i förhållande till CIV 1980. CIV har också utvecklats i en mer konsumentvänlig riktning, t.ex. genom att vissa ansvarsbegränsningsbelopp har höjts och att ett ansvar vid förseningar har införts.

De viktigaste nyheterna är:

1. Tillämpningsområdet har ändrats och det tidigare systemet med särskilt uppräknade eller inskrivna CIV-linjer har i princip övergetts.
2. Befordringsskyldigheten har avskaffats och bestämmelserna ger större möjlighet för parterna att avtala om villkor.
3. Transportören, och inte ”järnvägen”, anges som den som ansvarar gentemot resenären.
4. En reglering av transportörens dröjsmålsansvar har införts.
5. En reglering av den faktiske transportörens ansvar har införts.
6. Flertalet av begränsningsbeloppen har höjts.

CIV utgör visserligen en harmonisering av bestämmelserna om avtal om personbefordran, men det finns fortfarande flera hänvisningar till nationell rätt, särskilt avseende den beloppsmässiga begränsningen av transportörens ansvar när resenärer skadas eller dör.

Tillämpningsområdet

CIV 1999 gäller för varje transport på järnväg av resande och resgods när avrese- och bestämmelseplatserna finns i olika medlemsstater. Tillämpningsområdet är således utvidgat.

Befordringsskyldigheten har tagits bort

Befordringsskyldigheten beträffande passagerartransporter har tagits bort. En följd av detta är att den transportör som sluter avtalet måste se till att de andra transportörerna ansluter sig till transportavtalet om transportören inte utför hela transporten själv. Det kan ske genom att transportören sluter förhandsavtal med de andra transportörerna. Ytterligare en konsekvens av att befordringsskyldigheten har tagits bort är att parterna har större möjligheter att avtala om särskilda villkor för transporten.

Transportörens ansvar gentemot resenären enligt CIV

Det enligt CIV 1980 gällande ansvarssystemet har i huvudsak behållits oförändrat. Systemet har dock anpassats till uppdelningen i infrastruktur- och transportverksamhet.

Ansvaret för dödsfall och personskador samt skador på handresgods

Ansvarsbestämmelserna är tvingande till passagerarens förmån, om inte annat föreskrivs (artikel 5). Transportörens ansvar för skador som uppkommer till följd av att en resande dödas eller skadas genom en olyckshändelse som har samband med järnvägsdriften är oberoende av om fel eller försummelse föreligger på transportörens sida. Ansvar omfattar den tid då den resande uppehåller sig i ett

järnvägsfordon eller stiger av eller på ett sådant fordon (artikel 26.1).

I "järnvägsdriften" innefattas också av transportören använd rullande materiel. Likaså ansvarar transportören för den infrastrukturförvaltare på vars infrastruktur transporten utförs (artikel 51). Om transportören blir ansvarig för skador som orsakats av brister i den rullande materielen, eller av infrastrukturförvaltaren, kan transportören föra en regresstalan mot den som tillhandahållit den rullande materielen eller infrastrukturförvaltaren (se avsnitt 7.1 och 10.2.2 om CUV och CUI).

Om en resande har skadats eller dödats, ansvarar transportören också för förlust av eller skada på egendom som den resande bar på sig eller hade med sig som handresgods. I annat fall är transportören ansvarig för förlusten eller skadan om den orsakats genom transportörens fel eller försummelse (artikel 33).

Undantag från ansvaret

Under vissa förutsättningar kan transportören undgå ansvar för resenärers dödsfall och skador vid en olycka som har samband med järnvägsdriften (artikel 26.2). Det gäller om olyckshändelsen har orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva järnvägsdriften och som transportören inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av, även om transportören hade iakttagit den omsorg som omständigheterna påkallade. Transportören är vidare befriad från ansvar i den utsträckning olyckshändelsen beror på fel eller försummelse av den resande. Slutligen är transportören fri från ansvar om olyckshändelsen beror på ett sådant beteende av tredje man som transportören inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av, även om transportören hade iakttagit den omsorg som omständigheterna påkallade. Ett annat företag som använder samma järnvägsinfrastruktur ska inte anses som tredje man. Denna regel finns bara i CIV, inte i CIM (se vidare avsnitt 6.4). Det innebär att om ett annat järnvägsföretag har orsakat en skada är transportören skadeståndsskyldig enligt CIV. För att undgå ansvar måste transportören visa att en ansvarsfrihetsgrund föreligger.

Denna reglering innebär vissa fördelar för den resande i förhållande till CIV 1980. För det första är inte längre "ett beteende

som avviker från resandes normala beteende” grund för ansvarsfrihet. För det andra kan transportören inte längre åberopa påverkan från ett annat företag som använder samma järnvägsinfrastruktur för att själv undgå ansvar.

Transporter som utförs av flera transportörer

En transport som omfattas av ett transportavtal kan utföras av flera transportörer efter varandra. I sådana situationer är endast den transportör, som det enligt transportavtalet åligger att utföra transporten på den del av järnvägsnätet där olyckan sker, ansvarig om en resande dödas eller skadas. Något gemensamt ansvar för transportörerna finns alltså inte (artikel 26.5). Om en transportör däremot har anlitat en annan transportör för att utföra transporten på en viss sträcka (faktisk transportör), svarar båda transportörerna solidariskt gentemot resenären för dödsfall eller personskador. Den faktiske transportörens ansvar för inskrivet resgods regleras i artikel 39.

En avtalsslutande transportör som anlitar en faktisk transportör för hela transportsträckan är ändå ansvarig i förhållande till passageraren (jfr dock Högsta domstolens dom den 23 december 2014 i mål T 3354-13).

Ersättningen vid dödsfall och personskador

Vid en resandes dödsfall ska ersättningen omfatta de nödvändiga kostnader som föranletts av dödsfallet, särskilt kostnader för transport av kvarlevorna och begravningskostnader (artikel 27.1 a). Om resenären inte avlider omedelbart ska ersättningen också omfatta vårdkostnader och inkomstförlust m.m. i enlighet med reglerna om personskada (artikel 27.1 b och 28).

Det ekonomiskt mest betydande beloppet när dödsfall har inträffat utgörs i regel av de efterlevandes krav på kompensation för förlust av försörjare. Om personer, mot vilka den avlidne var eller i framtiden skulle ha blivit underhållsskyldig enligt lag, går miste om underhåll ska de ersättas för förlusten. Ersättningskrav från personer som den avlidne har åtagit sig att försörja utan att vara skyldig till det enligt lag ska avgöras enligt nationell rätt (artikel 27.2).

Vid personskada ska ersättningen täcka nödvändiga kostnader, särskilt kostnaderna för vård och transport samt inkomstförlust till följd av förlorad eller nedsatt arbetsförmåga och ökning av levnads-kostnaderna (artikel 28).

Om och i vilken mån transportören är skyldig att ersätta andra skador, t.ex. ideell skada, ska avgöras enligt nationell rätt (artikel 29).

Vid dödsfall eller personskada bestäms ersättningen enligt nationell rätt. Det nationella maximibeloppet för engångsbelopp eller livränta får dock inte understiga 175 000 SDR (runt 2 012 500 kronor i januari 2015, artikel 30.2). Enligt CIV 1980 var begränsningsbeloppet 70 000 SDR. Transportören har inte rätt till någon begränsning av skadeståndsansvaret om det visas att transportören har orsakat skadan genom handling eller underlåtenhet antingen i avsikt att vålla en sådan skada eller hänsynslöst och med insikt om att en sådan skada sannolikt skulle uppkomma (artikel 48). I sådana fall omfattar transportörens skadeståndsskyldighet hela den uppkomna skadan enligt allmänna regler om hur skadestånd ska bestämmas.

Ansvaret vid transport med andra transportmedel

Om en del av transporten ska ske med ett annat transportmedel än järnväg är ansvarsreglerna för det andra transportmedlet gällande på den delen av transporten (artikel 31.1). CIV ska dock i viss utsträckning tillämpas när ett järnvägsfordon transporteras med färja (artikel 31.2).

Om järnvägsdriften till följd av exceptionella omständigheter är tillfälligt avbruten och de resande transporteras med ett annat transportmedel är transportören emellertid ansvarig enligt bestämmelserna i CIV (artikel 31.3). Detta skiljer sig från regleringen i CIV 1980, där järnvägen var ansvarig enligt de regler som gäller det andra transportmedlet.

Transportörens dröjsmålsansvar

En nyhet i CIV 1999 är att det har införts ansvarsbestämmelser för dröjsmål vid persontransport. Transportören ansvarar för förlust eller skada som uppkommer på grund av tågställelse, tågförsening eller utebliven tåganslutning och som medför att resan inte kan fortsättas samma dag eller att fortsatt resa samma dag rimligen inte kan begäras. Ersättning ska täcka rimliga kostnader för dels kost och logi, dels att meddela personer som väntar på den resande (artikel 32.1).

Transportören kan under vissa förutsättningar undgå ansvar. Ansvarsfrihetsgrunderna är utformade på samma sätt som de som gäller vid dödsfall och personskador. Transportören undgår således ansvar om dröjsmålet kan hänföras till omständigheter som inte är förbundna med järnvägsdriften och som transportören inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av, även om transportören hade iakttagit den omsorg som omständigheterna påkallade. Transportören är också helt eller delvis befriad från ansvar i den utsträckning som dröjsmålet beror på fel eller försummelse av den resande. Slutligen är transportören fri från ansvar om dröjsmålet beror på ett sådant beteende av tredje man som transportören inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av, även om transportören iakttagit den omsorg som omständigheterna påkallade. Ett annat företag som använder samma järnvägsinfrastruktur ska inte anses som tredje man (artikel 32.2). Transportören har rätt till återkrav mot infrastrukturförvaltaren, innehavaren av den rullande materielen eller det andra företaget som använder infrastrukturen (se avsnitt 7.1 och 10.2.2).

Ersättningen för skador på grund av dröjsmål är relativt begränsad. CIV öppnar dock för en mer långtgående reglering i nationell rätt (artikel 32.3). Ett exempel på en sådan reglering är artikel 17 i tågpassagerarförordningen.

Transportörens ansvar för inskrivet resgods och fordon

Transportören är ansvarig på objektiv grund för förlust eller skada som uppkommer till följd av att inskrivet resgods helt eller delvis går förlorat eller skadas under tiden från det att godset har tagits

emot för transport till dess att det har lämnats ut samt för skada till följd av dröjsmål med utlämningen (artikel 36.1).

Transportören är dock fri från ansvar om förlusten, skadan eller dröjsmålet med utlämningen beror på fel eller försummelse av den resande, på en anvisning som den resande har lämnat och som inte har föranletts av fel eller försummelse på transportörens sida, eller på defekter i själva resgodset. Ansvarsfrihet föreligger också om förlusten, skadan eller dröjsmålet beror på någon omständighet som transportören inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av (artikel 36.2). Transportören måste visa att en ansvarsfrihetsgrund är för handen (artikel 37.1).

När det gäller förlust av eller skada på resgods – men inte i fråga om dröjsmål – finns ytterligare ansvarsfrihetsgrunder. Transportören är fri från ansvar om förlusten eller skadan härrör från en sådan särskild risk som är förbunden med att förpackning saknas eller är bristfällig, resgodsets särskilda beskaffenhet eller att det inlämnade resgodset är av ett slag som inte transporteras som inskrivet resgods (artikel 36.3). Det är gynnsammare ur bevissynpunkt för transportören att åberopa dessa senare ansvarsfrihetsgrunder. Transportören behöver bara visa att den särskilda risk som åberopas verkligen har förelegat, men däremot inte orsakssambandet mellan risken och förlusten eller skadan. Det räcker att transportören visar att omständigheterna är sådana att förlusten eller skadan kan vara en följd av en sådan risk. I så fall ska förlusten eller skadan anses vara en följd av risken, om inte den skadelidande visar att ett sådant samband mellan risken och förlusten eller skadan helt eller delvis saknas (artikel 37.2).

Om flera efterföljande transportörer deltar i transporten blir varje transportör som tar emot resgodset med resgodsbeviset part i avtalet. Varje transportör är ansvarig för hela transporten till dess att resgodset lämnats ut (artikel 38).

En ny bestämmelse har införts som reglerar den faktiske transportörens ansvar för transport av inskrivet resgods. När en transportör helt eller delvis har anförtrott transporten åt en faktisk transportör, ska transportören ändå vara ansvarig för hela transporten av det inskrivna godset. Alla bestämmelser i CIV som rör transportörens ansvar ska tillämpas också på den faktiske transportören. En särskild överenskommelse genom vilken transportören åtar sig förpliktelser som inte krävs enligt CIV eller avstår från

rättigheter enligt CIV gäller dock mot den faktiske transportören endast om denne uttryckligen och skriftligen har godtagit den. När och i den omfattning som både transportören och den faktiske transportören är ansvariga, är ansvaret solidariskt (artikel 39).

Resgods ska antas ha gått förlorat om det inte lämnas ut inom 14 dagar från det att utlämningsskyldigheten inträdde och den resande därefter har begärt utlämning (artikel 40.1). Om transportören inte visar att det finns någon ansvarsfrihetsgrund är resenären alltså berättigad till samma ersättning som vid förlust av resgodset. Det är således fråga om att en försening konverteras till en förlust av inskrivet resgods. Att resgodset i ersättningshänseende ska anses ha gått förlorat innebär dock inte att transportören befrias från skyldigheten att fullgöra transportavtalet, om resgodset kommer till rätta och transport är möjlig. Den som fått ersättning är i sådana fall skyldig att betala tillbaka den och att betala kostnaderna för transporten från inlämningsplatsen till den plats där utlämningen sker (artikel 40.3).

Liksom för personskador finns vissa begränsningar för den ersättning som transportören kan bli skyldig att betala när inskrivet resgods går förlorat eller skadas eller vid dröjsmål vid utlämnandet (artiklarna 41–43). Begränsningsbeloppen har höjts väsentligt, och i flera fall fördubblats, jämfört med CIV 1980. Det är numera vid visad förlust av godset högst 80 SDR per kilo eller 1 200 SDR per kolli.

I CIV 1999 behandlas fordon, dvs. motorfordon eller släpfordon som transporteras i samband med transport av resande, som en egen kategori av inskrivet resgods, och inte såsom tidigare som en form av vanligt inskrivet resgods. Liksom tidigare gäller dock i huvudsak samma ansvarsbestämmelser för fordon som för inskrivet resgods, med undantag för vissa specialbestämmelser (artiklarna 44–47).

När det gäller begränsningsbeloppet vid förlust av fordon har det inte skett någon höjning i CIV 1999; beloppet är alltså 8 000 SDR (artikel 45). Däremot har begränsningsbeloppet i fråga om skada på eller förlust av föremål som lämnats i fordonet, eller i förvaringsutrymmen, höjts till 1 400 SDR (artikel 46).

Den resandes ansvar

I artikel 53 finns bestämmelser om den resandes ansvar gentemot transportören. I korthet innebär bestämmelserna att den resande är ansvarig gentemot transportören för skada eller förlust som uppstår på grund av att resenären inte har följt de föreskrifter som har meddelats av tullmyndigheter eller andra förvaltningsmyndigheter. Den resande ansvarar också för skada eller förlust som uppstått på grund av att inskrivet resgods inte har märkts på rätt sätt eller att resenären inte har följt de särskilda bestämmelser som gäller vid transport av fordon eller farligt gods. Detsamma gäller för skador som har orsakats av föremål eller djur som resenären har haft med sig.

Den resande kan undgå ansvar under förutsättning att den resande styrker att skadan orsakats av omständigheter som han eller hon inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av, även om han eller hon hade iakttagit den omsorg som krävs av en ansvarsmedveten resande.

Bestämmelserna om den resandes ansvar påverkar inte det ansvar som transportören har för dödsfall eller personskador och inte heller transportörens ansvar för handresgods, inskrivet resgods och fordon.

Hur och var anspråk ska framställas m.m.

Det finns inte något hinder mot att en skadeståndstalan mot den ansvarige transportören väcks vid domstol. Det finns också en reglering av hur krav kan framställas mot transportören utom rätta, som skiljer sig från den reglering som finns i CIV 1980.

Enligt CIV 1999 ska anspråk med anledning av transportörens ansvar för dödsfall eller personskada framställas skriftligen till den transportör mot vilken talan får väckas. Det innebär att anspråket kan riktas mot den transportör som det enligt transportavtalet åligger att fullgöra transporten på den sträcka där olyckshändelsen inträffade eller mot den transportör som faktiskt fullgjort transporten i fråga. Om en transport genomförs av flera efterföljande transportörer får ersättningsanspråk gällande dödsfall och personskada även framställas till den första eller sista transportören. I ett sådant fall får anspråk också riktas mot den transportör som har sitt huvudkontor i det land där den resande har sitt hemvist eller är

stadigvarande bosatt eller vars filial eller agentur som ingått transportavtalet finns i det landet. En agents handlande likställs således med handlande av transportören när det gäller dessa bestämmelser (artiklarna 55.1, 56.1 och 26.5).

Andra slags anspråk med anledning av ett transportavtal, t.ex. ersättningskrav avseende inskrivet resgodis eller fordon, ska riktas mot den första eller sista transportören eller den transportör som genomförde den del av transporten under vilken den omständighet inträffade som talan grundas på. När det är fråga om efterföljande transportörer får anspråket riktas mot den transportör som skulle lämna ut resgodiset eller fordonet – när denne med sitt medgivande är nämnd som transportör i resgodsbeviset eller transportdokumentet – även om denne varken mottagit resgodiset eller fordonet (artiklarna 55.2, 56.2 och 56.3).

I fråga om behörig domstol så får en talan föras vid domstolar i de medlemsstater som har utsetts av parterna genom överenskommelse eller vid en domstol i den stat på vars område svaranden har sitt hemvist eller vanliga uppehållsort, sitt huvudkontor eller den agentur eller filial som har ingått transportavtalet. Talan får inte föras vid någon annan domstol (artikel 57.1). Om det pågår ett mål vid en behörig domstol eller en behörig domstol har meddelat dom i målet, får parterna inte på nytt väcka talan på samma grund, annat än om avgörandet inte kan verkställas i den stat där den nya talan väcks (artikel 57.2). Det finns inte någon möjlighet att avvika från regleringen i CIV genom en mellanstatlig överenskommelse.

En talan om återbetalning av ett belopp som betalats på grund av transportavtalet får föras mot den transportör som har tagit emot detta belopp eller mot den transportör för vars räkning det har tagits emot. Ett ersättningskrav kan dock alltid göras gällande genom genkärsmål eller kvittningsinvändning mot en transportör som själv för talan mot en resande, om kravet grundar sig på samma transportavtal som transportörens huvudkärsmål. I den mån CIV ska tillämpas på den faktiske transportören får talan föras också mot denne. Om käranden har möjlighet att väcka talan mot flera transportörer eller faktiska transportörer och väljer att väcka talan mot någon av dem, faller rätten till talan mot de övriga bort (artikel 56).

Vidare finns bestämmelser om förlust av rätten att föra talan vid domstol i vissa fall. Rätten att föra talan på grund av transportörens

ansvar för dödsfall eller personskador faller bort om inte den som har rätt till ersättning inom tolv månader från det att han eller hon fick kännedom om skadan meddelar skadefallet till någon av de transportörer till vilka ett anspråk kan framställas. Om ett sådant meddelande lämnas muntligen ska transportören tillhandahålla ett intyg om det muntliga meddelandet (artikel 58.1). Rätten att föra talan upphör dock inte om den som har rätt till ersättning inom tolv månadersfristen har riktat ett ersättningskrav mot någon av transportörerna i enlighet med CIV eller om den ansvariga transportören ändå inom denna tid fått kännedom om skadefallet. Det samma gäller om meddelandet om skadefallet inte har lämnats i tid till följd av omständigheter som inte kan läggas den ersättningsberättigade till last eller om den som har rätt till ersättning visar att skadefallet orsakats av fel eller försummelse från transportörens sida (artikel 58.2). Tidsfristen har således förlängts jämfört med CIV 1980, där ett meddelande om skadefallet måste lämnas inom tre månader.

I andra avseenden har regleringen i CIV 1980 om hur krav får framställas mot transportören utom rätta och konsekvenserna av sådana framställningar behållits (artikel 49 om ränta och artikel 60 om preskription).

För att tillgodose kravet att den resande alltid ska veta vilken transportör han eller hon reser med på en viss sträcka och vem ett eventuellt skadeståndsanspråk ska riktas mot, ska transportören eller transportörerna anges med en numerisk kod på biljetten.

När det slutligen gäller behörig domstol i mål där en transportör för regresstalan mot en annan transportör är det inte längre endast domstolen i den ort där svaranden har sitt säte som är behörig. Också domstolen i det land där någon av transportörerna som deltar i transporten har sitt huvudkontor eller där en filial eller en agentur som ingått transportavtalet finns är behörig (artikel 63).

6.1.3 Tågpassagerarförordningen bör tillämpas på alla inrikes passagerartransporter

Förslag: På alla avtal om inrikes transport med resande på järnväg ska tågpassagerarförordningen tillämpas som svensk lag.

Järnvägsutredningen föreslog i sitt betänkande att bestämmelserna i järnvägstrafiklagen (1985:192) och lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik skulle överföras till järnvägslagen (2004:519), se SOU 2004:92 s. 207 f. Förslaget innebar att COTIF 1999 skulle tillämpas på internationella transporter mellan stater som är parter till COTIF, medan bestämmelser motsvarande järnvägstrafiklagens skulle tillämpas på inrikes transporter och internationella transporter där COTIF 1999 inte är tillämplig. Lagen skulle således vara gemensam, men inte ansvarssystemen för transportöransvaret. Samtidigt innebar Järnvägsutredningens ändringsförslag att stora delar – dock inte samtliga – av ansvarssystemen skulle vara likalydande, men att det skulle vara olika regleringar för transporter som omfattades av COTIF och för övriga transporter.

Järnvägstrafikutredningens förslag i SOU 2014:26 är att COTIF 1999 inkorporeras i svensk rätt. Om förslaget genomförs kommer en mycket stor andel av passagerartransporterna styras av ansvarssystemet i CIV 1999, antingen på grund av att tågpassagerarförordningen är tillämplig eller för att CIV 1999 är tillämpligt.

Tanken när lagarna infördes i mitten av 1980-talet var att ha en gemensam lag med ansvarssystem som i allt fall var likartade. Den tanken har hittills inte förverkligats fullt ut. Som framgått är tågpassagerarförordningen – och därmed CIV 1999 – numera tillämplig på en mycket stor del av passagerartransporterna på järnväg. Enligt utredningens mening framstår det inte längre som ändamålsenligt att upprätthålla ett ansvarssystem för internationella passagerartransporter som omfattas av COTIF 1999 respektive ett annat system för inrikes transporter och övriga internationella transporter. Ur såväl passagerarnas som järnvägsföretagens synvinkel måste det anses vara till fördel med ett enda system. Det är betydligt mer lättöverskådligt för passagerarna, samtidigt som järnvägsföretagens hantering av skador förenklas.

Frågan är då vilket ansvarssystem som bör väljas. Med anledning av Sveriges internationella åtaganden gäller ju redan tågpassagerarförordningen och CIV 1999 för merparten av passagerartransporterna. En önskan att göra regleringen enhetlig kan därför bara göras med utgångspunkt från dessa regelverk. Det innebär i så fall att CIV 1999 i dess lydelse enligt tågpassagerarförordningen bör tillämpas också på sådana inrikes transporter som inte omfattas av tågpassagerarförordningens tillämpningsområde. En sådan regle-

ring kommer att innebära att de bestämmelser som i dag finns i 2 kap. om transport av resande, 4 kap. om transport av inskrivet resgods och till en del 6 kap. om järnvägens undersökningsrätt i järnvägstrafiklagen – där samma sak regleras som i CIV 1999 och tågpassagerarförordningen – inte längre kommer att vara nödvändiga, eller i vissa fall ens möjliga. Detsamma gäller flertalet av de allmänna bestämmelserna i 1 kap., vilka bland annat innefattar befordringsskyldigheten i 3 §, transportörens och infrastrukturförvaltarens principalansvar, preskription och laga domstol. Dessa regler bör därför inte längre tillämpas på passagerartransporter med järnväg. Detsamma gäller den fortfarande gällande förordningen (1985:200) om järnvägs befordringsskyldighet m. m.

Det saknas således skäl att föra över bestämmelserna från 1 kap., 2 kap., 4 kap. och 6 kap. oförändrade till en ny lag.

Svensk tågfärja

I den nuvarande bestämmelsen om järnvägstrafiklagens tillämpningsområde sägs att lagen tillämpas på järnvägstrafik på bana inom Sverige eller på svensk tågfärja (1 kap. 1 §). Enligt vad utredningen erfar finns i dag inte svenska tågfärjor som inte omfattas direkt av CIV 1999 (eller CIM 1999, se nedan avsnitt 6.4.2). Det saknas därför anledning att uttryckligen ange svensk tågfärja i lagtexten, eftersom de tågfärjor som är i bruk ändå kommer att omfattas.

6.2 Passagerare i internationell järnvägstransport som inte omfattas av tågpassagerarförordningen eller av COTIF 1999

Förslag: På avtal om internationell transport med resande på järnväg som inte omfattas av tågpassagerarförordningen eller av COTIF 1999 ska tågpassagerarförordningen tillämpas som svensk lag.

Samma grunder för att upphöra med separata ansvarssystem för transporter som omfattas av COTIF 1999 och för inrikes transporter gör sig gällande också för de internationella transporter som inte omfattas av COTIF 1999.

Utredningen anser att samma skäl som angetts ovan talar för att tågpassagerarförordningen bör tillämpas även på sådana internationella transporter som inte omfattas av COTIF 1999. Det innebär att bestämmelserna i CIV 1999, såsom de begränsats av tågpassagerarförordningen, kommer att vara tillämpliga. Precis som för inrikes transporter (avsnitt 6.1.3) kommer detta att innebära att de bestämmelser som i dag finns i 1 kap., 2 kap., 4 kap. och till en del i 6 kap. järnvägstrafiklagen, som ju reglerar samma sak som CIV 1999 och tågpassagerarförordningen, inte längre kommer att vara nödvändiga. Det saknas således skäl också här att föra över dessa bestämmelser till en ny lag (jfr avsnitt 11).

6.3 Några undantag är nödvändiga

Förslag: Bestämmelserna om förseningar ska inte tillämpas på inrikes passagerartransporter som är undantagna från tågpassagerarförordningens tillämpningsområde enligt den kommande lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor.

Bedömning: I övrigt bör det inte göras något undantag från tågpassagerarförordningens bestämmelser på inrikes passagerartransporter som inte omfattas av tågpassagerarförordningens tillämpningsområde eller på internationella passagerartransporter som inte omfattas av COTIF 1999.

Enligt tågpassagerarförordningen ska artiklarna 6–56, 58, 59, 60.1–3, 60.6 och 61–64 CIV 1999 tillämpas. De artiklar som är undantagna är i huvudsak sådana processrättsliga bestämmelser som regleras på annat sätt inom EU-rätten (t.ex. genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, Bryssel I-förordningen, jfr SOU 2014:26 s. 102 f.). I de angivna tillämpliga artiklarna återfinns så gott som hela ansvarssystemet i övrigt.

Därutöver finns i tågpassagerarförordningen också bestämmelser om bland annat krav på information och assistans.

Enligt det förslag som nu bereds inom Regeringskansliet avseende vissa undantag från tågpassagerarförordningens tillämpningsområde och en del andra frågor med anknytning till förordningen, ska sannolikt artiklarna 7, 8, 10.1, 10.4 och 15–18 i tågpassagerarförordningen inte tillämpas på inrikes passagerartransporter på järnväg som är kortare än 150 km. Utredningens uppfattning är att de förslag som utredningen lämnar så långt som är möjligt bör vara kompatibla med de förslag som bereds inom Regeringskansliet. Utredningen föreslår därför att samma undantag avseende kortare passagerartransporter görs också här.

I övrigt gör utredningen följande överväganden. För internationella transporter som inte omfattas av COTIF 1999 kan det möjligen finnas skäl att inte tillämpa samtliga bestämmelser som är tillämpliga enligt tågpassagerarförordningen. Det skulle till exempel kunna anses föra för långt att detaljreglera en sådan fråga som vilka uppgifter som ska finnas på biljetten. Detsamma skulle också kunna sägas om det fåtal inrikes transporter som inte omfattas av tågpassagerarförordningen.

Ur ett konsumentperspektiv är det emellertid till stor fördel om dessa regleringar är likartade eller likadana. Det rör sig inte heller om särskilt många transporter – antalet transporter som faller utanför både COTIF 1999:s och tågpassagerarförordningens tillämpningsområden är med största sannolikhet mycket begränsat. Mot denna bakgrund är det utredningens uppfattning att det inte bör göras några ytterligare undantag från de artiklar i CIV 1999 som är tillämpliga enligt tågpassagerarförordningen. Inte heller i övrigt bör några ytterligare undantag göras från tågpassagerarförordningens bestämmelser.

6.4 Godstransporter på järnväg som inte omfattas av COTIF 1999

6.4.1 CIM 1999

Allmänt om CIM

CIM har förenklats och kortats ner betydligt, men förenklingsarbetet har inte drivits lika långt som beträffande CIV. De viktigaste nyheterna är:

1. Tillämpningsområdet har ändrats och utvidgats. Linjesystemet har bara behållits till en del.
2. Befordringsskyldigheten har avskaffats och bestämmelserna ger större möjlighet för parterna att avtala om villkor.
3. Transportavtalet har frikopplats från fraktsedeln.
4. Transportören pekas uttryckligen ut som den som svarar mot transportkunden.
5. Ansvarsfrihetsgrunderna har förtydligats.
6. Det har införts en reglering av den faktiske transportörens ansvar.

CIM 1999 innehåller färre detaljerade bestämmelser än CIM 1980 för att avtalsparterna i större utsträckning ska kunna avtala om vissa villkor, t.ex. transportvägar och leveransfrister.

Syftet med moderniseringen av CIM var att harmonisera reglerna om internationell järnvägstransport med motsvarande regler för andra transportslag, särskilt med konventionen om fraktavtalet vid internationell godsbefordran på väg (CMR). Detta syfte har uppnåtts till en del, men vissa skillnader finns fortfarande kvar. Ett skäl till skillnaderna är att transport på järnväg inte är helt jämförbar med transport på väg. Ett annat är att reglerna i CIM i vissa fall ändå är tydligare eller fördelaktigare för transportkunden.

Vissa bestämmelser har inte ändrats i jämförelse med motsvarande regler i CIM 1980. Det gäller bestämmelserna om värde- och leveransintresse (artiklarna 7.2, 34 och 35) och leveransfrister (artikel 16). Fysisk skada på godset på grund av dröjsmål ersätts enligt reglerna om dröjsmålsersättning (artikel 33). Ansvarsbegränsningsbeloppet

(kilobegränsningen) har behållits på nivån 17 SDR (artikel 30.2). Transportören får dock åta sig ett mer långtgående ansvar (artikel 5).

CIM 1999 reglerar följande typer av godstransport på järnväg.

1. Den transportör som sluter transportavtalet med avsändaren utför själv hela transporten från avsändnings- till utlämningsorten.
2. Den transportör som sluter transportavtalet med avsändaren använder sig av efterföljande transportörer för att utföra transporten på en eller flera delar av transportsträckan (detta motsvarar det som gäller enligt CIM 1980). I ett sådant fall är den transportör som sluter transportavtalet och de efterföljande transportörerna solidariskt ansvariga för att villkoren i transportavtalet respekteras under alla delar av transportsträckan (artikel 26). Eftersom befordringsskyldigheten har tagits bort måste den transportör som sluter avtalet se till att de efterföljande transportörerna ansluter sig till transportavtalet. Det kan uppnås genom ett föravtal med de efterföljande transportörerna. Om det inte framgår tillräckligt tydligt att den efterföljande transportören har anslutit sig till transportavtalet får det i stället anses vara fråga om en transport med en faktisk transportör, se nedan. En viss gråzon finns därför mellan systemet med efterföljande transportörer och det med faktiska transportörer.
3. Den transportör som sluter transportavtalet med avsändaren använder sig av en eller flera faktiska transportörer för att transportera godset hela eller delar av transportsträckan. De faktiska transportörerna har varken något avtalsförhållande med avsändaren eller med mottagaren (artikel 3 b). Den avtalslutande transportören är ansvarig gentemot avsändaren och mottagaren för hela transporten (artikel 27.1). En sådan transportör har regressrätt mot de faktiska transportörerna (artikel 50). Den faktiske transportören är då ansvarig endast för den del av transporten som denne har utfört. När och i den omfattning som både transportören och den faktiske transportören är ansvariga, är ansvaret solidariskt (artiklarna 27.2 och 27.4).

I CIM har införts en bestämmelse som föreskriver att transportören i förhållande till kunden inte kan undgå ansvar genom att hävda att skadan har orsakats av fel på infrastrukturen eller dess säkerhetssystem. I bestämmelsen anges att förvaltarna av järnvägsinfrastrukturen ska anses som personer som transportören anlitar för genomförandet av transporten och att transportören ansvarar för dem (artikel 40). Anspråk på ersättning mot såväl transportörerna som infrastrukturförvaltarna får göras gällande endast under de förutsättningar och med de begränsningar som föreskrivs i CIM (artikel 41).

Tillämpningsområdet

Tillämpningsområdet har ändrats och utvidgats i förhållande till 1980 års regler. I likhet med CMR-konventionen är CIM i princip tillämpligt oberoende av systemet med inskrivna linjer (listor). CIM är tillämpligt på alla avtal om transport av gods på järnväg mot betalning när platsen för avlämning av godset och den avsedda platsen för mottagandet av godset finns i två olika medlemsstater (artikel 1.1). Om endast en av dessa platser finns i en medlemsstat får parterna komma överens om att CIM ska tillämpas (artikel 1.2).

CIM är alltså bara tillämpligt när den internationella godstransporten sker mot betalning. CIM kan dock på frivillig basis tillämpas på transporter som görs gratis, t.ex. hjälptransporter.

Inrikes transporter på väg eller inre vattenvägar omfattas av CIM endast om de kompletterar en internationell järnvägstransport (artikel 1.3). Transporten på järnväg måste således vara gränsöverskridande för att CIM ska vara tillämpligt. Det gäller dock inte om en sjötransport eller en transport på en inre vattenväg vars linjer finns inskrivna på CIM-listan sker som komplement till järnvägstransporten. Då är det tillräckligt att någon del av transporten är gränsöverskridande (artikel 1.4).

Till skillnad från CIM 1980 är CIM 1999 tillämpligt oberoende av om en fraktsedel har upprättats eller inte.

Befordringsskyldigheten tas bort

Enligt CIM 1980 finns dels en befordringsskyldighet, dels en skyldighet att upprätta tariffer med särskilda villkor. Både befordringsskyldigheten och skyldigheten att upprätta tariffer är borttagna i CIM 1999. Eftersom järnvägsmarknaden numera är mer eller mindre avreglerad, får i stället marknadskrafterna styra. Några bestämmelser om när avtal om transport av gods på järnväg ska anses ha slutits mellan parterna finns inte i CIM 1999, utan den frågan regleras i nationell rätt. Från att godsbefordringsavtalet enligt CIM 1980 har varit ett realavtal, får det nu betraktas som ett konsensualavtal.

Fraktsedeln är inte längre en del av transportavtalet

Som en följd av att befordringsskyldigheten har tagits bort och att det inte regleras hur transportavtal ingås, har avtalet frikopplats från fraktsedeln. En fraktsedel ska visserligen fortfarande upprättas, men den utgör inte längre ett moment i ingåendet av transportavtalet. Inte heller påverkar avsaknaden av en fraktsedel avtalets existens eller giltighet (artikel 6.2). Fraktsedeln utgör endast ett skriftligt bevis om transportavtalets existens och innehåll (artikel 12).

En fraktsedel ska upprättas för varje sändning och får normalt bara avse en och samma vagn (artikel 6.6). Det ska också upprättas en fraktsedelsdubblett där transportören intygar att godset har tagits emot. Dubbletten ska återlämnas till avsändaren (artikel 6.4). Ett tredje exemplar av fraktsedeln följer sedan med godset (jfr artikel 11.2). Fraktsedlar kan också upprättas i elektronisk form. En sådan fraktsedel har samma funktion och bevisvärde som motsvarande dokument i pappersform (artikel 6.9).

Det finns detaljerade bestämmelser om vilka uppgifter en fraktsedel ska innehålla (artikel 7). Liksom tidigare har transportören rätt att när som helst undersöka om godset svarar mot avsändarens uppgifter i fraktsedeln (artikel 11). Vidare är avsändaren fortfarande skyldig att bifoga handlingar och lämna information som behövs för att uppfylla krav från tullmyndigheter och andra myndigheter. Bestämmelserna har dock anpassats till CMR i viss utsträckning (artikel 15).

Avsändaren ansvarar för de kostnader och skador som transportören drabbas av på grund av att uppgifterna i fraktsedeln är oriktiga, otydliga, ofullständiga eller har förts in på fel ställe (artikel 8).

Transportörens ansvar för förlust av och skada på godset samt för skada till följd av dröjsmål med utlämnandet

Ansvarssystemet i CIM 1980 har i princip behållits när det gäller förutsättningarna för ansvar och under vilken tid transportören är ansvarig. I CIM 1999 slås dock fast att det är transportören, och inte som tidigare ”järnvägen”, som är ansvarig gentemot transportkunden.

Regleringen av transportörens ansvar i CIM följer samma principer som regleringen i CIV av transportörens ansvar för inskrivet resgods. Transportören ansvarar alltså för skada som uppkommer till följd av att godset helt eller delvis går förlorat eller skadas under transporten, dvs. från det att godset har tagits emot för transport till dess att det har lämnats ut, samt för skada till följd av dröjsmål med utlämningen (artikel 23.1).

Transportören ansvarar också för skador orsakade av den rullande materielen. Det finns möjlighet för transportören att föra en regress-talan mot den som tillhandahöll vagnen (se artikel 7 i CUV).

I fråga om gränsdragningen mellan förlust och dröjsmål finns för godstransporter en konverteringsregel. Godset ska anses förlorat om det inte har lämnats ut till mottagaren eller ställts till dennes förfogande inom 30 dagar efter leveransfristens utgång (artikel 29.1). Att den som har rätt att förfoga över godset tar emot ersättning för gods som anses förlorat behöver inte innebära att denne avstår från sin rätt att få ut godset. Om han eller hon begär att skriftligen bli underrättad om godset kommer till rätta inom ett år från det att ersättningen betalades, har den skadelidande rätt att på vissa villkor få godset utlämnat mot återbetalning av ersättningen (artiklarna 29.2 och 29.3).

Transportören är fri från ansvar om någon ansvarsfrihetsgrund föreligger (se artiklarna 23.2 och 23.3). Vissa grunder är mer privilegierade än andra för transportören.

De icke privilegierade ansvarsfrihetsgrunderna enligt CIM är i princip desamma som enligt CIV. Transportören är fri från ansvar i den utsträckning skadan, förlusten eller dröjsmålet med utläm-

ningen beror på fel eller försummelse av den skadelidande, på en anvisning som den skadelidande har lämnat och som inte föranletts av fel eller försummelse på transportörens sida eller på fel i själva godset. Ansvarsfrihet föreligger också om skadan, förlusten eller dröjsmålet beror på någon omständighet som transportören inte hade kunnat undgå och vars följder transportören inte hade kunnat förebygga. Någon motsvarighet till bestämmelsen i artikel 26.2 CIV, där ett annat företag som använder samma infrastruktur inte ska anses som tredje man, finns alltså inte. För att undgå ansvar på dessa grunder måste transportören visa att förlusten, skadan eller dröjsmålet har orsakats av någon av dessa omständigheter (artikel 25.1).

De privilegierade ansvarsfrihetsgrunderna tar sikte på sådana situationer där det av olika skäl finns en större risk för en transportskada eller där det annars är rimligt att risken för skador bärs av den som har rätt att förfoga över godset. Dessa grunder är endast tillämpliga på transportskador, inte skador på grund av dröjsmål med leveransen. Regleringen innebär att transportören är fri från ansvar i den mån transportören kan visa att en ansvarsbefriande omständighet har förelegat. Det rör sig exempelvis om när godset har transporterats i en öppen vagn, när nödvändig förpackning saknas, när godset är av ömtålig beskaffenhet eller när transporten gäller levande djur. Det kan också vara fråga om att godset har lastats av avsändaren eller lossats av mottagaren (artikel 23.3). Skadan ska alltså anses vara en följd av en sådan omständighet om transportören visar att skadan kan vara en följd av den. Denna presumtion bryts dock om den som har rätt till godset kan styrka att förlusten eller skadan inte alls eller inte uteslutande är en följd av en sådan risk (artikel 25.2).

Det finns också särskilda bestämmelser om ansvarighet vid transport av järnvägsfordon som gods (artikel 24).

Ersättningen vid förlust av eller skada på godset samt vid dröjsmål med utlämnandet

Ersättningen vid förlust av eller skada på godset beräknas enligt särskilda regler i CIM (artiklarna 30–32). Denna reglering avviker från allmänna regler för beräkning av skadeståndersättning. Vid förlust av gods beräknas ersättningen utifrån godsets värde på

avsändningsorten vid den tidpunkt då godset togs emot för transport (artikel 30.1). I fråga om skada på transporterat gods beräknas ersättningen utifrån den minskning av godsets värde som skadan lett till (artikel 32). Ersättningsbeloppet beräknas med utgångspunkt i skillnaden i värde på avsändnings- respektive bestämmelseorten. CIM ger inte rätt till ersättning för följdskador, t.ex. produktionsförlust eller förlorad handelsvinst.

Godsets värde fastställs i första hand med ledning av börspriset. Om godsslaget inte är noterat på någon varubörs eller en eventuell notering inte är tillämplig på den plats där godset togs emot för transport, ska i stället marknadspriset utgöra grund för beräkningen. Med marknadspriset avses det pris som tillämpas vid regelmässig omsättning av varor av det slag som transporten gäller. Om det inte finns något marknadspris, bestäms ersättningen utifrån det allmänna värdet på gods av samma slag och kvalitet på avsändningsorten vid den tidpunkt då godset togs emot. Med detta avses det värde som godset har för var och en, utan hänsyn till exempelvis affektionsvärde.

En del slags gods är sådant att det regelmässigt uppkommer ett visst svinn under transport. CIM innehåller särskilda regler om viktförluster för den sortens gods. Till den del svinnets vid transport inte överstiger en viss procentsats, är transportören fri från ansvar för svinnets (artikel 31.1). Det gäller dock inte om det visas att svinnets med hänsyn till omständigheterna inte kan hänföras till de orsaker som gör att svinnets godtas (artikel 31.2). Om godset helt har gått förlorat eller enskilda kollin har gått förlorade görs inte något avdrag för svinn när ersättningen ska beräknas (artikel 31.4).

Utöver det att transportören endast är skyldig att ersätta det förlorade eller skadade godsets värde gäller att transportörens ansvar är begränsat till ett belopp om 17 SDR per kilo av det förlorade eller skadade godsets bruttovikt. Beloppet har, trots penningvärdeförsämringen sedan år 1980, inte ändrats.

Vid skador som uppstått till följd av dröjsmål med leverans av godset är transportörens ansvar begränsat till fyra gånger transportavgiften (artikel 33.1). Ersättning utgår för alla typer av skador, även produktionsförluster och förlorad handelsvinst.

Om en förlust av eller skada på godset har uppkommit på grund av att dröjsmål föreligger, ska sådana skador ersättas enligt dröjsmålsreglerna.

Transportören förlorar rätten till ansvarsbegränsning om skadan har orsakats antingen i avsikt att vålla en sådan skada eller hänsynslöst och med insikt om att en sådan skada sannolikt skulle uppkomma (artikel 36).

Flera transportörer

Enligt CIM 1999 finns, liksom enligt tidigare enhetliga regler, ett gemensamt ansvar för efterföljande transportörer. Genom att ta emot godset och fraktsedeln blir en transportör part i transportavtalet och solidariskt ansvarig gentemot avsändaren och mottagaren av godset (artikel 26). Eftersom befordringsskyldigheten har tagits bort krävs det ett underliggande föravtal mellan transportörerna för att dessa ska ha en skyldighet att träda in i avtalet.

I förhållande till CIM 1980 har en ny bestämmelse om den faktiske transportörens ansvar införts i CIM 1999 (artikel 27). När en transportör helt eller delvis har anförtrott transporten till en faktisk transportör, ska transportören ändå vara ansvarig för den del av transporten som utförts av den faktiske transportören. Alla bestämmelser om transportörens ansvar i CIM gäller också den faktiske transportörens ansvar för den transport denne utfört. En särskild överenskommelse genom vilken transportören åtar sig förpliktelser som inte krävs enligt CIM eller avstår från rättigheter enligt CIM gäller dock en faktisk transportör endast om denne uttryckligen och skriftligen har godtagit det. Transportören och den faktiske transportören är solidariskt ansvariga gentemot avsändaren och mottagaren.

Framställande av anspråk

Ett anspråk som gäller något annat än återbetalning av ett tidigare betalat belopp eller betalning av efterkravsbelopp måste riktas mot den första eller den sista transportören eller mot den transportör som genomförde den del av transporten under vilken den omständighet inträffade som anspråket grundas på. Om transporten har utförts av flera efterföljande transportörer får ett anspråk riktas mot den transportör som ska lämna ut godset, förutsatt att denne med sitt medgivande är inskriven i fraktsedeln. Det gäller även om

transportören varken har övertagit godset eller fraktsedeln. Om reglerna i CIM ska tillämpas på den faktiske transportören får ersättningskrav riktas också mot denne. Ett ersättningskrav kan framställas antingen som ett krav utom rätta eller vid domstol (artiklarna 43 och 45). Den av avsändaren och mottagaren som har rätt att förfoga över godset är normalt den person som också har rätt att föra talan (artikel 44).

Ett ersättningskrav kan alltid göras gällande genom genkärsmål eller kvittningsinvändning mot en transportör som själv för talan mot en transportkund, om kravet grundar sig på samma transportavtal som transportörens huvudkärsmål (artikel 45.5).

Om en transportkund har möjlighet att väcka talan mot flera transportörer eller faktiska transportörer och väcker talan mot en av dem, faller rätten att väcka talan mot de övriga bort (artikel 45.7).

Till skillnad från vad som gäller enligt CIM 1980, får en talan enligt CIM 1999 väckas vid domstolar i de medlemsstater som har utsetts av parterna genom överenskommelse. Talan får också föras vid en domstol i den stat där svaranden har sitt hemvist, sin vanliga uppehållsort, sitt huvudkontor eller där den filial eller agentur som har ingått transportavtalet är belägen. Vidare får talan föras vid en domstol i den stat där godset togs emot eller skulle ha lämnats ut. Talan får inte föras vid någon annan domstol (artikel 46).

Det finns särskilda bestämmelser om behörig domstol i mål om återkrav (artikel 51).

6.4.2 CIM 1999 bör tillämpas på avtal om inrikes godstransporter på järnväg och på avtal om sådana internationella godstransporter på järnväg som inte redan omfattas av CIM 1999

Förslag: På avtal om inrikes godstransporter på järnväg och sådana internationella godstransporter på järnväg som inte omfattas av bihang B, CIM, till COTIF 1999, ska bihang B till COTIF 1999 tillämpas som svensk lag.

Liksom för passagerartransporter innebar Järnvägsutredningens förslag att de civilrättsliga bestämmelserna om godstransporter skulle föras in i järnvägslagen, men att den tidigare uppdelningen på två olika system skulle behållas (se SOU 2004:92 s. 233 f.).

Järnvägstrafikutredningens uppfattning är att det precis som för passagerartransporter inte längre kan anses ändamålsenligt att upprätthålla ett ansvarssystem för internationella godstransporter som omfattas av COTIF 1999 samt ett annat system för inrikes godstransporter och övriga internationella godstransporter. Bestämmelserna i CIM är väl anpassade även för inhemska transporter. Det framstår som betydligt enklare för lastägare och transportörer med ett enda system. Det ger också ett mer enhetligt och lättöverskådligt system.

Utredningens förslag är därför att tillämpningsområdet för bestämmelserna i CIM 1999 utsträcks till att omfatta också nationella godstransporter på järnväg, liksom internationella godstransporter som inte redan omfattas av COTIF 1999. Det kommer att innebära att CIM:s regler om tågfärjor kommer att tillämpas på de internationella godstransporter som inte redan omfattas av CIM. Det blir därför inte nödvändigt att särskilt reglera transport med tågfärja. Ytterligare en konsekvens av den nu föreslagna regleringen är att de nuvarande bestämmelserna i 3 kap. om transport av gods och relevanta bestämmelser i 6 kap. om järnvägens undersökningsrätt i järnvägstrafiklagen inte längre kommer att vara nödvändiga. Detsamma gäller flertalet av de allmänna bestämmelserna i 1 kap. Det finns således inte skäl att föra över dem till en ny lag (jfr avsnitt 6.1.3).

Vissa bestämmelser i CIM 1999 kommer att sakna betydelse för de nu aktuella transporterna. Det handlar om artikel 1.1, 1.2, 1.5–7, artiklarna 4, 46 samt 51.4–5, som dels reglerar tillämpningsområdet, dels utgör viss processrättslig reglering. I det senare fallet kommer nationella respektive EU-rättsliga bestämmelser att tillämpas (jfr SOU 2014:26 s. 102 f.). I vissa fall innebär dessa att CIM ändå ska tillämpas.

6.5 Övriga frågor

6.5.1 1 kap. järnvägstrafiklagen

Förslag: Bestämmelsen om retentionsrätt i 1 kap. 10 § järnvägstrafiklagen (1985:192) ska finnas kvar i en något omarbetad version.

Bedömning: Bestämmelserna i 1 kap. 1–9 §§ järnvägstrafiklagen bör inte längre tillämpas. Dessa bestämmelser bör därför inte föras över till en ny lag.

Som framgått kommer de allmänna bestämmelserna i 1 kap. järnvägstrafiklagen (1985:192) inte längre fylla någon funktion när tågpassagerarförordningen (och därigenom i stor utsträckning CIV) respektive CIM ska tillämpas på nationella järnvägstransporter av passagerare och gods.

Det handlar för det första om bestämmelsen om att det rör sig om tvingande lagstiftning (1 kap. 2 §), vilket regleras direkt i de aktuella bihangen. Vidare är den nuvarande bestämmelsen om järnvägens befordringsskyldighet obsolet och bör därför tas bort (1 kap. 3 §). 1 kap. 4 § reglerar järnvägens principalansvar. I såväl CIV som CIM finns motsvarande regler, riktade mot transportör och infrastrukturförvaltare.

Likaså finns i bihangen regler om preskription och laga domstol (jfr 1 kap. 5 och 6 §§ järnvägstrafiklagen). I nu gällande 1 kap. 6 § 2 och 3 järnvägstrafiklagen finns ett par bestämmelser om specialfora. Skälet för att införa dessa bestämmelser var att en skadelidande därigenom inte löpte samma risk att processa vid en för denne ogynnsamt belägen domstol.

Sedan 1985 har domstolsväsendet och processreglerna utvecklats. I dag är det inte längre ovanligt att parter kan medverka per telefon eller videolänk, om domstolen skulle vara ogynnsamt belägen.

Mot bakgrund av att motsvarande reglering finns i COTIF:s bihang, finner utredningen att bestämmelserna i 1 kap. 5 och 6 §§ järnvägstrafiklagen bör utgå. I den mån regleringen om laga domstol i bihangen inte skulle förslå, är det utredningens uppfattning att de allmänna reglerna i 10 kap. rättegångsbalken bör träda i

stället. De skäl som låg bakom att man införde en specialreglering är enligt utredningen inte så starka att denna reglering bör upprätthållas (jfr prop. 1983/84:117 s. 110 f.).

I 1 kap. 7–9 §§ regleras dels vad som ska gälla när järnvägen i vid bemärkelse orsakat skada av grov vårdslöshet, dels vad som ska gälla när någon åberopar annan grund för anspråk på ersättning som hade kunnat grundas på lagen, samt dels att detta gäller också sådana järnvägen svarar för, med vissa begränsningar. Detta är bestämmelser som har sina motsvarigheter i bihangen och därför inte bör finnas kvar i en omarbetad lag.

I 1 kap. 10 § regleras retentionsrätten, dels ”järnvägens”, dels tredje mans (där annan ”järnväg” också utgör tredje man). Detta är inte något som regleras i COTIF 1999, vare sig i CIV eller CIM. I den mån reglering saknas i COTIF ska enligt artikel 8.2 i grundfördraget nationell rätt tillämpas. Mot den bakgrunden finns det inte något hinder för Sverige att behålla den nuvarande regleringen, om den befinns nödvändig.

En liknande reglering finns i 20 § tredje stycket lagen (1974:610) om inrikes vägtransport. I 25 § samma lag finns också en bestämmelse om vårdplikt. De skäl som gjorde sig gällande när bestämmelsen infördes i järnvägstrafiklagen är enligt utredningens mening fortfarande giltiga (se prop. 1983/84:117 s. 117 f.). Det kan således fortfarande finnas anledning för transportören att hålla inne godset om transporten inte är (fullt) betald. Likaså kan det finnas skäl för tredje man som har hand om egendom för förvaring på uppdrag av transportören att ha rätt att hålla kvar egendomen till säkerhet för en egen fordran på betalning för förvaringen. Utredningens bedömning är därför att paragrafen bör finnas kvar. Däremot bör begreppet ”järnvägen” bytas ut mot ”transportören”, som är den som avses (se a. s.).

6.5.2 Lagen om internationell järnvägstrafik

Förslag: Majoriteten av de regler i lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik som utredningen föreslog i SOU 2014:26 ska kvarstå i en omarbetad lagstiftning, dock ska förslagen anpassas i viss mån till förslagen i prop. 2014/15:58. Likaså ska reglerna om ansökan om verkställighet och rättsverk-

ningarna av ett sådant verkställighetsbeslut kvarstå i princip oförändrade.

De nya respektive ändrade bestämmelser som utredningen föreslog i SOU 2014:26 bör, enligt utredningens mening, i huvudsak fortfarande finnas kvar. Det handlar i första hand om de regler som införlivar COTIF 1999 och de kompletterande bestämmelser som föreslagits med anledning av införlivandet.

I fråga om den föreslagna 4 §, som var ett bemyndigande avseende CIV- och CIM-linjerna, gör utredningen samma bedömning som den regeringen gjort i prop. 2014/15:58 (s. 25), och den bör därför inte kvarstå i utredningens författningsförslag i förevarande betänkande.

Likaså finner utredningen att skälen för att inkorporera och inte transformera artikel 9 i grundfördraget (om särskilda dragningsrätter, SDR) är så starka att utredningen inte vidhåller sitt tidigare förslag (7 § i lagen om internationell järnvägstrafik i SOU 2014:26).

Utredningen delar vidare regeringens uppfattning att bilaga I till tågpassagerarförordningen bör läggas till i lagtexten i 8 § lagen om internationell järnvägstrafik i delbetänkandets författningsförslag (om begränsningsbelopp). Därigenom klargörs att begränsningsbeloppet gäller oavsett om det är COTIF 1999 eller tågpassagerarförordningen som tillämpas. Utredningen delar också regeringens uppfattning att det bör skrivas ut vilka skador som omfattas av begränsningsbeloppet.

I fråga om reglerna om hur en ansökan om verkställighet av utländsk dom ska gå till (exekvaturförfarande) och rättsverkningarna av ett sådant verkställighetsbeslut, så har dessa bestämmelser ingen motsvarighet i COTIF 1999. Det har däremot frågan om vilket lands lag som ska tillämpas vid verkställigheten, se artikel 12 i grundfördraget, som införlivas genom 3 § i utredningens förslag. Bestämmelserna om ansökan om verkställighet och exekvaturförfarande behövs därför för att reglera hur en sådan ansökan ska göras och vad ett verkställighetsbeslut innebär. De bestämmelserna bör således kvarstå i en omarbetad lagstiftning.

Utredningen gör dock bedömningen att de nuvarande tredje och fjärde styckena i bestämmelsen om exekvaturförfarande är överflödiga. I fråga om det tredje stycket, som reglerar komplette-

ringsföreläggande och behörighetsbevis, följer det ändå av allmänna regler att tingsrätten får förelägga sökanden att inge kompletteringar samt bevis om behörighet (se exempelvis 9 och 12 §§ lagen om domstolsärenden, 1996:242). Den särreglering som finns i dag härrör i huvudsak från lagen (1974:744) om verkställighet av utländsk dom som meddelats enligt vissa internationella järnvägsfördrag m.m. (se prop. 1984/85:33 s. 228), vilken numera är upphävd.

I fråga om översättning av handlingar (fjärde stycket) är också detta numera allmänt reglerat, se 33 kap. 9 § rättegångsbalken, vartill 48 § lagen om domstolsärenden hänvisar. Av förarbetena till 33 kap. 9 § rättegångsbalken framgår att rätten, vid behov, kan förelägga part att översätta en handling (se prop. 1986/87:89 s. 169 f.).

I den nuvarande lydelsen av lagen om internationell järnvägs trafik anges i 6 § att lagen om domstolsärenden är tillämplig på förfarandet. Enligt utredningens mening är det lämpligare att ange det i den föregående paragrafen, det som i dag, liksom i utredningens författningsförslag, är 5 §.

I fråga om den senare paragrafen (i dag, liksom i utredningens författningsförslag, 6 §) anser utredningen att det nu gällande tredje stycket bör tas bort, eftersom COTIF 1999 redan innehåller ett förbud mot att pröva en sak på nytt (artikel 57.2 CIV 1999 och artikel 46.2 CIM 1999).

7 Avtal om nyttjande av vagnar som inte omfattas av CUV

7.1 CUV

7.1.1 Tillämpningsområdet

Bestämmelserna i CUV tillämpas på bi- eller multilaterala avtal om nyttjande av järnvägsvagnar för utförande av transporter enligt CIV och CIM (artikel 1). Det innebär att om vagnen inte används för transport av gods eller passagerare, exempelvis förflyttning av tomvagnar, är CUV inte tillämpligt. Bestämmelserna tillämpas när järnvägsföretag använder varandras vagnar vid internationell transport, bland annat i olika poolarrangemang. De är så generellt avfattade att de täcker också andra former av vagnuthyrning.

Med järnvägsföretag avses ett privat eller offentligt företag som har tillstånd att transportera personer eller gods och som ansvarar för dragkraften, dvs. loken (artikel 2).

7.1.2 Ansvar vid förlust av eller skada på en vagn

Det järnvägsföretag som nyttjar en vagn ansvarar för förlust av eller skada på vagnen eller tillbehör till vagnen om inte järnvägsföretaget visar att förlusten eller skadan inte har orsakats genom fel eller försummelse från dess sida (artikel 4.1). Järnvägsföretaget ansvarar dock inte för skada till följd av förlust av tillbehör till vagnen som inte finns angivna på vagnens långsidor eller i den inventarieförteckning som följer med vagnen (artikel 4.2).

Vid förlust av en vagn eller ett tillbehör till en vagn ska ersättningen begränsas till vagnens eller tillbehörens bruksvärde vid tiden och platsen för förlusten. Om det inte går att fastställa ska ersätt-

ningen begränsas till värdet vid den tidpunkt och den plats där vagnen ställdes till förfogande (artikel 4.3). Vid skada på en vagn eller dess tillbehör är ersättningen begränsad till reparationskostnaderna. Ersättningen får inte överstiga det belopp som skulle ha betalats vid en förlust av vagnen eller tillbehöret (artikel 4.4). Det är alltså inte möjligt att få ersättning för ren förmögenhetsskada.

Bestämmelserna är dispositiva och parterna kan komma överens om avvikelser från ansvarsregleringen (artikel 4.5).

Begränsningarna i järnvägsföretagets ansvar gäller inte om det visas att järnvägsföretaget orsakat skadan genom en handling eller underlåtenhet antingen i avsikt att vålla en sådan skada eller hänsynslöst och med insikt om att en sådan skada sannolikt skulle uppkomma (artikel 5). Denna bestämmelse är inte dispositiv.

7.1.3 Antagande om förlust av en vagn

Om en vagn saknas har den som har tillhandahållit vagnen rätt att under vissa förutsättningar anse vagnen som förlorad. Det krävs att innehavaren har begärt efterforskning av vagnen och att järnvägsföretaget inte har återlämnat den inom tre månader efter att begäran togs emot eller att det inte inom denna tid getts besked om var den befinner sig. Tremånadersfristen ska förlängas med den tid som vagnen har stått stilla på grund av en omständighet som järnvägsföretaget inte har kunnat påverka eller på grund av skada (artikel 6.1).

Om en vagn som har ansetts förlorad kommer till rätta efter det att ersättning har betalats får den som har rätt till vagnen begära att järnvägsföretaget mot återbetalning av ersättningen och utan kostnad återlämnar vagnen på hemstationen eller på annan överenskommen plats. Det måste dock ske inom sex månader efter det att den som har tillhandahållit vagnen tagit emot besked om att vagnen återfunnits (artikel 6.2). Om sådan begäran inte görs eller om vagnen kommer till rätta mer än ett år efter att ersättningen har betalats förfogar järnvägsföretaget över vagnen enligt de lagar som gäller på den ort där vagnen finns. Bestämmelsen är dispositiv.

7.1.4 Ansvar för skador som orsakats av en vagn

Den som har tillhandahållit en vagn enligt CUV för att användas som transportmedel är ansvarig för skador som har orsakats av vagnen genom hans eller hennes fel eller försummelse. Denna reglering är dispositiv (artikel 7). Det finns inte angivet någon begränsning av skadeståndet. Ansvaret gäller endast i förhållande till järnvägsföretaget, dvs. avtalsparterna emellan. Ansvar gentemot tredje man kan följa av nationell rätt.

7.1.5 Övertagande av ansvar

Parterna kan avtala om att järnvägsföretaget får låta andra järnvägsföretag använda vagnen som transportmedel. I ett sådant fall får järnvägsföretaget avtala med de andra järnvägsföretagen att de ska överta ansvaret gentemot innehavaren vid förlust av eller skada på vagnen eller dess tillbehör. Järnvägsföretaget får vidare avtala med de andra järnvägsföretagen att endast innehavaren av vagnen ska vara ansvarig gentemot de andra järnvägsföretagen för skada som orsakats av vagnen, men att endast det järnvägsföretag som är innehavarens avtalspart ska ha rätt att göra de andra järnvägsföretagens rättigheter gällande. Innehavaren av vagnen måste ge sitt medgivande till att det träffas avtal av detta slag (artikel 8).

7.1.6 Ansvar för anställda och andra personer

Parterna ansvarar för den personal de anställer eller anlitar för att fullgöra sina avtalsförpliktelser. Om inte annat har avtalats ska förvaltarna av den infrastruktur som järnvägsföretaget använder vagnen på anses som personer vars tjänster järnvägsföretaget anlitar (artikel 9).

7.1.7 Andra grunder för anspråk

Om CUV är tillämpligt får ersättningsanspråk för förlust av eller skada på en vagn eller dess tillbehör endast göras gällande mot järnvägsföretaget under de förutsättningar och med de begränsningar som framgår av CUV och nyttjandeavtalet, oavsett vilken grund

som åberopas. Detsamma gäller i den situationen att anspråket riktas mot någon som har övertagit ansvaret eller mot en anställd eller annan person som järnvägsföretaget ansvarar för (artikel 10).

7.1.8 Behörig domstol och bestämmelser om preskription

En talan som grundas på CUV får föras vid den domstol som parterna kommit överens om (artikel 11.1); så kallad prorogation är alltså tillåten i tvister enligt dessa regler. Prorogation behöver inte ske till en domstol i någon av medlemsstaterna.

Om parterna inte har träffat någon sådan överenskommelse ska domstolen i den medlemsstat där svaranden har sitt säte vara behörig. Om svaranden inte har sitt säte i någon medlemsstat ska domstolen i den medlemsstat där skadan uppkom vara behörig (artikel 11.2).

Preskriptionstiden för fordringar avseende förluster eller skador som grundas på CUV är tre år (artikel 12.1). När preskriptionstiden börjar löpa regleras i artikel 12.2; normalt när förlust av vagn upptäcks eller när skada orsakad av vagn inträffar.

7.2 CUV bör gälla för sådana avtal om nyttjande av vagnar som inte omfattas av CUV

Förslag: På avtal om nyttjande av vagnar i internationell järnvägstrafik som inte omfattas av bihang D, CUV, till COTIF 1999 och på avtal om nyttjande av vagnar i inrikes järnvägstrafik ska bihang D till COTIF 1999 tillämpas som svensk lag.

Järnvägstrafikutredningen föreslår i SOU 2014:26 att CUV ska inkorporeras i svensk rätt. Om förslaget genomförs kommer CUV att vara tillämpligt på alla avtal om nyttjande av vagnar i internationell järnvägstrafik som faller inom COTIF 1999:s tillämpningsområde. Eftersom flera av bestämmelserna i CUV är dispositiva kommer dock dessa bestämmelser att tillämpas endast i den mån parterna inte har kommit överens om något annat. I Europa används i dag så kallade GCU (General Contract of Use) som bygger

på regleringen i CUV, men som också innebär en vidareutveckling av denna. GCU används också nationellt i Sverige.

Järnvägsutredningen föreslog också att CUV skulle införlivas med svensk rätt genom inkorporering (SOU 2004:92 s. 177 f.). Däremot föreslogs inte att det ska finnas en motsvarande reglering för inrikes trafik, utan Järnvägsutredningen menade att det bör lämnas till parterna att själva träffa de avtal de önskar.

Det finns emellertid skäl som talar för att CUV bör tillämpas också på andra avtal om nyttjande av vagnar i internationell järnvägstrafik än de som omfattas av COTIF 1999, liksom på avtal om nyttjande av vagnar i inrikes trafik. Ett skäl är att marknaden för långväga internationella godstransporter till och från länder utanför COTIF-området växer alltmer. Redan i dag transporteras stora mängder containrar på tåg mellan Kina och Europa över Ryssland. Ett annat skäl är att bestämmelserna i CUV är dispositiva, och därför kan tjäna som stöd vid ingående av avtal, men att parterna ändå kan frångå dessa vid behov. Ett tredje skäl är att redan i dag använder sig parterna av avtal som bygger på CUV (GCU) såväl internationellt som nationellt.

Sammantaget anser utredningen att skälen för att ha en motsvarande reglering även nationellt överväger. Utredningen föreslår därför att CUV ska tillämpas också på andra avtal om nyttjande av vagnar i internationell järnvägstrafik än de som omfattas av COTIF 1999 och på avtal om nyttjande av vagnar i inrikes trafik.

I den mån en bestämmelse, t.ex. artikel 11 om behörig domstol, inte kan tillämpas för att en nationell eller EU-rättslig reglering har företräde, bör den nationella alternativt den EU-rättsliga regleringen tillämpas (jfr avsnitt 6.5).

8 Ansvarsreglering för spårväg och tunnelbana

Förslag: Tågpassagerarförordningens ansvarsreglering ska tillämpas också på spårväg och tunnelbana (artiklarna 4 och 11). Övriga bestämmelser i tågpassagerarförordningen ska inte tillämpas. I fråga om förseningsansvaret ska den kommande lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor tillämpas.

Vissa bestämmelser i den nuvarande järnvägstrafiklagen (1985:192) tillämpas också i fråga om trafik med spårväg och tunnelbana (se 1 kap. 1 § första stycket). Det gäller i huvudsak de allmänna bestämmelserna i 1 kap. (t.ex. om preskription och om laga domstol) och bestämmelserna om ansvar vid transport av resande (2 kap.). Järnvägsutredningen föreslog att ansvarsreglerna skulle ändras så att de blev likalydande med dem i COTIF 1999, men att systemet med två uppsättningar ansvarsregleringar skulle behållas (SOU 2004:92 s. 223 f.). Järnvägsutredningen föreslog också att bestämmelserna skulle föras över till järnvägslagen (2004:519), se SOU 2004:92 s. 207.

I tågpassagerarförordningen föreskrivs att dess regler ska tillämpas även på inrikes järnvägstransporter. Som framgått ovan gäller det dock inte spårväg och tunnelbana, om inte medlemsstaten väljer att utsträcka tågpassagerarförordningens tillämpningsområde (se avsnitt 6.1).

Utredningens uppfattning är att det är till fördel för såväl passagerare som transportörer med så få ansvarssystem som möjligt. I detta sammanhang måste emellertid beaktas att samtliga bestämmelser i tågpassagerarförordningen och CIV 1999 inte är avpassade för kortare resor. Exempelvis är regleringen för förseningar uppenbart avsedd för längre resor. Förseningsansvaret för såväl spårväg

och tunnelbana som för kortare resor på järnväg kommer också att regleras på annat sätt (ett förslag härom bereds för närvarande inom Regeringskansliet).

För att tillgodose behovet av så få ansvarssystem som möjligt anser utredningen att de nya järnvägsrättsliga bestämmelserna om ansvar bör utsträckas till att omfatta också spårvägs- och tunnelbanetransporter. Utredningen föreslår därför att tågpassagerarförordningens bestämmelser härom ska tillämpas också på spårvägs- och tunnelbanetransporter. Detsamma gäller förordningens regler om transportavtalet (som i sin tur hänvisar till CIV:s bestämmelser, se artikel 4 i tågpassagerarförordningen). Övriga bestämmelser i tågpassagerarförordningen är emellertid sämre avpassade för spårväg och tunnelbana och bör därför inte tillämpas på dessa transporter.

I fråga om ersättning för förseningar gör utredningen den bedömningen att denna fråga lämpligen behandlas inom ramen för det lagstiftningsärende rörande resenärers rättigheter vid kortare resor som för närvarande handläggs inom Regeringskansliet.

9 Skadeståndsansvar mot tredje man

9.1 Nuvarande reglering

I 5 kap. järnvägstrafiklagen (1985:192) finns bestämmelser om järnvägens utomobligatoriska ansvar. Bestämmelserna gäller även innehavare av museijärnvägar, enskilda och kommunala industrispår och hamnspår. Med järnväg jämställs tunnelbana och spårväg.

Enligt 5 kap. 1 § järnvägstrafiklagen har järnvägen ett i grunden strikt ansvar för person- och saksador som tillfogas tredje man till följd av järnvägsdriften. Järnvägen ansvarar även för dem som är anställda eller som i någon annan egenskap anlitas för järnvägsdriften. Järnvägen är emellertid fri från ansvar om skadan har orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva järnvägsdriften och som järnvägen inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av, även om den hade vidtagit alla åtgärder som rimligen hade kunnat krävas av den (5 kap. 1 § andra stycket järnvägstrafiklagen).

Nuvarande reglering torde ha inneburit att ett järnvägsföretag aldrig kunde ses som tredje man för det fall ett tåg orsakade ett annat tåg skada. Det var troligen heller inte avsikten – när lagen infördes var ”järnvägen” i huvudsak ett och samma rättssubjekt. Men också rättspolitiska skäl kan ha legat bakom regleringen. Eventuellt tänkte man sig att järnvägsföretag inte var skyddsvärda på samma sätt som andra – utomstående – tredje män (se t.ex. prop. 1983/84:117 s. 80 f. och s. 216).

Frågan om vem som ska anses utgöra järnvägen sedan marknaden delats upp i infrastrukturförvaltare och utförande transportörer är något oklar. I förhållande till tredje man ligger det närmast till hands att det rättssubjekt som är innehavare av spåranlägg-

ningen, dvs. infrastrukturförvaltaren, bör anses utgöra järnvägen (vilket sannolikt är fallet redan i dag, se prop. 1983/84:117, s. 83).

Vid olyckor där både tåg och motorfordon är inblandade ställs två objektiva ersättningssystem mot varandra. Tillfogas tredje man person- eller sakskada i följd av trafik med motordrivet fordon utgår enligt 11 § trafikskadelagen (1975:1410) trafikskadeersättning från trafikförsäkringen för fordonet. För att få en rimlig fördelning av ansvaret föreskrivs i 5 kap. 2 § järnvägstrafiklagen, liksom i 11 § tredje stycket trafikskadelagen, att den part som vållat skadorna genom fel eller försummelse svarar för skadorna i förhållande till den andra parten. Detsamma gäller om bristfällighet föreligger i någon anordning för järnvägsdriften respektive motorfordonet.

I fråga om beräkningen av ersättningen tillämpas 5 kap. och 6 kap. 1–4 §§ skadeståndslagen (1972:207). Det innebär bland annat att skadestånd för personskada får jämkas i vissa fall av kvalificerad medverkan till skadan från den skadelidande. Således kan jämkning ske när det föreligger uppsåtlig medverkan till skadan eller om den skadelidande har medverkat till skadan genom grov vårdslöshet. Även enkel vårdslöshet kan i ett specialfall föranleda jämkning, nämligen när en förare av ett motordrivet fordon har gjort sig skyldig till rattfylleri eller grovt rattfylleri och då genom vårdslöshet medverkat till skadan. Har någon skadats så att han eller hon avlider får skadeståndet till de efterlevande jämkas om den avlidne uppsåtligt hade medverkat till dödsfallet.

I fråga om sakskador innebär hänvisningen till skadeståndslagens jämningsregler att jämkning i allmänhet ska kunna äga rum om vårdslöshet på den skadelidandes sida har medverkat till skadan. Från denna huvudregel görs dock undantag för skada på nötkreatur eller hästar på betesgång eller på renar. För sådant skadestånd ska de allmänna reglerna om jämkning av skadestånd för sakskada tillämpas bara i sådana fall då ett uppsåtligt eller grovt vårdslöst förfarande på den skadelidandes sida har medverkat till skadan. Skadeståndet kan också jämkas om det framstår som oskäligt betungande för den skadeståndsskyldige att utge skadestånd.

Fördelningen av det slutliga ansvaret mellan de olika aktörerna på statens spåranläggningar regleras i de trafikeringsavtal som Trafikverket träffar med transportörerna. I dessa avtal ges i allmänhet Trafikverket regressrätt mot transportören om Trafikverket visar att transportören vållat skadan. Vidare anges i avtalet att om tredje

man har framställt krav mot part, som enligt avtalet inte är skadeståndsansvarig, får parten inte medge eller förfoga över kravet utan den andres hörande. Om något avtal inte föreligger gäller allmänna regressregler.

I 1 kap. järnvägstrafiklagen finns allmänna bestämmelser som är tillämpliga även vid ansvar mot tredje man, till exempel om järnvägens principalansvar och särskilda preskriptionsregler.

9.2 Ansvar för tredjemansskador

Förslag: Bestämmelserna rörande ansvar mot tredje man i 1 kap. och 5 kap. järnvägstrafiklagen ska i huvudsak överföras till den nya järnvägstrafiklagen. Det ska av lagen framgå att infrastrukturförvaltaren är den som ansvarar för skador som drabbar tredje man till följd av järnvägs-, spårvägs- och tunnelbanedrift. Ett järnvägsföretag som orsakats skada av annat järnvägsföretag ska inte anses som tredje man i bestämmelsens mening.

Järnvägsutredningen föreslog i sitt betänkande att bestämmelserna i järnvägstrafiklagen (1985:192) om infrastrukturförvaltarens ansvar för skador som drabbar tredje man skulle tas in i järnvägslagen (2004:519). Ett skäl härför var att ansvaret för tredjemansskador är nära förbundet med järnvägsdriften som sådan.

Samtidigt är det naturligtvis fråga om ett civilrättsligt ansvar. Det talar enligt utredningens mening i stället för att de aktuella ersättningsreglerna bör samlas i den föreslagna nya järnvägstrafiklagen (se avsnitt 11). Det faktum att trafikeringsavtalen innehåller regressbestämmelser motsäger inte heller att bestämmelserna om ansvar som sådana tas in i en ny järnvägstrafiklag i stället för i järnvägslagen.

Beträffande den närmare utformningen av ansvaret mot tredje man föreslog Järnvägsutredningen att de nuvarande bestämmelserna skulle behållas i stort sett oförändrade, men att det skulle vara infrastrukturförvaltaren som skulle bära ansvaret i stället för som i dag järnvägen. En sådan lösning skulle tydliggöra vem som i första hand bär ansvaret.

Järnvägstrafikutredningen delar Järnvägsutredningens bedömning att det framstår som mer lämpligt att infrastrukturförvaltaren

har detta ansvar jämfört med transportören. När det gäller utomobligatoriska förhållanden har den skadelidande ingen avtalspart att vända sig emot. Dessutom kan det när flera transportörer trafikerar ett järnvägsspår i många fall vara oklart vilken transportör som orsakat skadan.

Ansaret bör som i dag vila på objektiv grund och tillämpas även i fråga om spårväg och tunnelbana. Eftersom ansvaret kanaliseras ska infrastrukturförvaltaren svara för skador orsakade av anställda eller andra anlitade, liksom för skador orsakade av transportören. För det fall transportören orsakat skadan finns möjlighet till regress med tillämpning av trafikeringsavtalen.

När det gäller frågan om vem som ska anses vara tredje man gör utredningen följande överväganden. Att personer som inte har någon anknytning till järnvägen (eller spårvägen eller tunnelbanan) ska anses vara tredje man är rätt självklart. Såväl personskada som sakskada som dessa personer orsakas bör därför kunna ersättas i enlighet med nu aktuella ansvarsbestämmelser. Frågan är dock vad som bör gälla om ett järnvägsföretag orsakas skada. Utredningens uppfattning är att personal som är anställd på eller anlitad av järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbaneföretag bör kunna få ersättning för skador som de drabbas av, trots att de inte har något avtalsförhållande med det orsakande företaget (jfr prop. 1983/84:117 s. 215). Däremot förhåller det sig, enligt utredningens uppfattning, annorlunda med sakskador som ett järnvägsföretag orsakar ett annat. Här saknas skäl att skydda järnvägsföretagen med ett strikt ansvar, utan utredningen anser att det i dessa fall är lämpligare att göra en vållandebedömning enligt de allmänna skadestandsreglerna. Det torde också stämma överens med avsikten när bestämmelsen en gång infördes. Sådana järnvägsföretag som tillfogas en skada av ett annat sådant företag som det inte står i något avtalsförhållande med, bör därför inte anses som tredje man i bestämmelsens mening.

De nuvarande bestämmelserna om ansvar i annat fall än vid transport i järnvägstrafiklagen bör således i huvudsak överföras till den nya lagen. Det bör framgå att det är infrastrukturförvaltaren som ansvarar för skador gentemot tredje man. Vidare bör sådana järnvägsföretag som orsakas sakskada i ett utomobligatoriskt förhållande undantas från bestämmelsernas tillämplighet. I det fallet kan

det finnas en möjlighet till skadestånd – och regress – enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler.

Preskription

I dag gäller preskriptionsbestämmelsen i 1 kap. 5 § för fordran på ersättning enligt järnvägstrafiklagen också för tredjemansskadorna. Om inte allmänna preskriptionsbestämmelser ska gälla måste därför även en omarbetad lag ha en preskriptionsbestämmelse.

Utredningen bedömer att regleringen antingen bör vara densamma som den i CIV eller som den som nu gäller. Utredningens uppfattning är att nu gällande bestämmelse i huvudsak är lämplig. Den kan emellertid förenklas något. Utredningens bedömning är att det är lämpligare med en och samma preskriptionstid för samtliga saksador. På så sätt kan också särregleringen vid grov vårdslöshet utgå. Utredningens förslag är därför att preskriptionstiden för saksador ska vara tre år.

10 Regress

10.1 Allmänt om regress – vad innebär regress i svensk rätt?

Regressrätten är en rätt som tillerkänns någon som har betalat annans skuld att återkräva vad han eller hon har betalat från rätt betalningsskyldig. Inom skadeståndsrätten saknas allmänna lagregler om regress. I skadeståndslagen (1972:207) finns emellertid en bestämmelse som reglerar vad som gäller i de fall det finns flera skadeståndsskyldiga. I 6 kap. 4 § skadeståndslagen sägs att om två eller flera ska ersätta samma skada, ”svarar de solidariskt för skadeståndet, i den mån ej annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åvilar någon av dem”. Här sägs inget om hur den slutliga fördelningen av ansvaret ska göras. Det innebär emellertid inte att regressrätt saknas. I förarbetena till skadeståndslagen sägs uttryckligen att de då gällande principerna för regressrätt skulle vara fortsatt giltiga (se prop. 1972:5 s. 119 f. och 176).

I övrigt finns regleringar om regressrätt på särskilda rättsområden, exempelvis på försäkringsrätts- och miljörättsområdet.

Regressrätten kan se olika ut beroende på vilket ansvar respektive skadeståndsskyldig har. När något skadeståndssubjekt svarar på grund av strikt ansvar så har denne regressrätt mot andra som ansvarar på grund av vållande (se Jan Hellner och Marcus Radetzki, Skadeståndsrätt, 9 uppl. 2014, s. 235 f.).

Om flera skadeståndsskyldiga har strikt ansvar, är rättsläget mer oklart (se a.a. s. 238 f.). I vissa fall ger särskilda lagregler besked. Så är fallet vid tredjemansskador (utom kollisionsskador) vid luftfart där regressansvaret fördelas ”efter ty rätten med hänsyn till omständigheterna prövar skäligt” (2 § första stycket lagen, 1922:382, angående ansvarighet för skada i följd av luftfart). Vidare har, när både ägare och innehavare (brukare) av egendom ansvarar strikt,

ägaren regressrätt mot innehavaren (10 kap. 7 § ellagen, 1997:857, och 4 § lagen, 1922:382, angående ansvarighet för skada i följd av luftfart). När någon av dessa särskilda regler inte kan tillämpas råder osäkerhet om vad som gäller. Några analogier brukar sällan komma i fråga (a. s.).

Vad som gäller för järnvägstrafik är inte särskilt reglerat.

10.2 Regressrätt i järnvägsförhållanden

10.2.1 Järnvägstrafiklagen

I järnvägstrafiklagen (1985:192) finns som sagt inte någon uttrycklig reglering av regressrätten. I fråga om avtalsförhållanden finns inte heller någon implicit reglering, utan i dessa fall är man hänvisad till de allmänna, icke lagreglerade, principerna.

I 5 kap. 3 § första stycket järnvägstrafiklagen, som reglerar ansvaret för tredjemansskador, hänvisas till 5 kap. och 6 kap. 1–4 §§ skadeståndslagen. Det har av Hellner och Radetzki uppfattats på så sätt att också ”den icke i lagtext fixerade fördelningsregel som kompletterar [6 kap. 4 § skadeståndslagen]” innefattas (a.a. s. 236).

Samtidigt anges i förarbetena till bestämmelsen att

om två eller flera rättssubjekt är ansvariga enligt 5 kap. i lagförslaget för samma skada, följer av hänvisningen till [6 kap. 4 § skadeståndslagen] att de solidariskt svarar för det skadestånd som skadan föranleder. I praktiken torde denna bestämmelse få tämligen liten användning såvitt gäller skador som uppkommer i anledning av spårdriften. Spårdriftsansvar kan nämligen göras gällande bara mot den som är innehavare av den spåranläggning i samband med vars drift skadan har inträffat (jfr avsnitt 5.6.2). Den som utan att vara innehavare äger eller trafikerar anläggningen eller som tillhandahåller fordon för trafik på denna kan således inte göras ansvarig enligt detta kapitel

(prop. 1983/84:117 s. 220).

Det förefaller här som om regleringen snarare borde uppfattas på så sätt att det enligt gällande rätt inte finns någon regressrätt vid tredjemansskador, utan att ansvaret kanaliseras till infrastrukturförvaltaren.

10.2.2 CUI

Infrastrukturförvaltarens ansvar

Enligt artikel 8.1 c CUI svarar infrastrukturförvaltaren bland annat för den ersättning som transportören utgett till sina kunder i enlighet med bestämmelserna i CIV och CIM, om skadan beror på infrastrukturförvaltaren och om inte någon av vissa angivna ansvarsfrihetsgrunder föreligger. Artikeln reglerar således transportörens möjlighet att regressvis få ersättning av infrastrukturförvaltaren.

Transportören är skyldig att utge ersättning för person- och sakskada samt i viss mån vid dröjsmål (för en mer detaljerad beskrivning av transportörens ansvar, se avsnitt 6.1.2 och 6.4.1). När transportören betalar ersättning till en passagerare eller en lastägare som har lidit en ersättningsgill skada som beror på infrastrukturförvaltaren, drabbas transportören själv av en ren förmögenhetsskada (NJA 1985 s. 641, se s. 645).

Artikel 8.1 c innebär således att infrastrukturförvaltaren också är ansvarig för ersättning för ren förmögenhetsskada som transportören har lidit genom att utge ersättning enligt CIV och CIM. Ansvaret för infrastrukturförvaltaren är oberoende av om fel eller försummelse föreligger. Förvaltaren kan dock undgå ansvar om denne visar att en ansvarsfrihetsgrund föreligger.

Ansvarsfrihetsgrunderna i CUI har fått sin utformning efter mönster av dem i CIV och CIM. Vid personskada eller ekonomisk skada till följd av skadestånd som transportören ska betala enligt CIV är infrastrukturförvaltaren fri från ansvar i tre situationer.

Den första rör den situationen där den händelse som gett upphov till skadan orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva järnvägsdriften och som infrastrukturförvaltaren inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av, även om förvaltaren hade iakttagit den omsorg som omständigheterna påkallade.

Vidare är infrastrukturförvaltaren fri från ansvar om den händelse som gett upphov till skadan beror på fel eller försummelse av den person som lidit skadan.

Slutligen ska infrastrukturförvaltaren vara fri från ansvar om den händelse som gett upphov till skadan beror på ett sådant beteende av tredje man som förvaltaren inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av, även om förvaltaren hade iakttagit den omsorg som omständigheterna påkallade. Det följer av artikel 3 e att ett

annat järnvägsföretag än det som kräver ersättning regressvis är att anse som tredje man i CUI:s mening. I den mån den händelse som gett upphov till skadan beror på ett beteende av en underentreprenör till det företag som kräver ersättning eller av ett annat järnvägsföretag, är alltså infrastrukturförvaltaren fri från ansvar om förvaltaren inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av denna, även om förvaltaren hade iakttagit den omsorg som omständigheterna påkallade.

Vid sakskada och ekonomisk skada till följd av skadestånd som transportören ska betala enligt CIM är infrastrukturförvaltaren fri från ansvar om skadan har orsakats genom fel eller försummelse från transportörens sida eller genom en order från transportören som inte beror på förvaltaren eller på grund av omständigheter som förvaltaren inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av. Med sakskador avses skador på exempelvis spåranläggningar eller fordon.

Transportörens ansvar i förhållande till infrastrukturförvaltaren

Enligt artikel 9 CUI svarar transportören på motsvarande sätt för person- eller sakskada som har orsakats förvaltaren eller dennes personal av de transportmedel som använts eller de personer eller det gods som transporterats. Här omfattar ansvaret alltså inte rena förmögenhetsskador.

Transportören kan undgå ansvar för personskada om händelsen som gett upphov till skadan orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva järnvägsdriften och som transportören inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av, även om transportören hade iakttagit den omsorg som omständigheterna påkallade.

Vidare är transportören fri från ansvar i den utsträckning som den händelse som gett upphov till skadan beror på fel eller försummelse från den som lidit skadan.

Slutligen är transportören fri från ansvar om händelsen som gett upphov till skadan beror på ett sådant beteende av tredje man som transportören inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av, även om transportören hade iakttagit den omsorg som omständigheterna påkallade (artikel 9.2). Infrastrukturförvaltaren är här inte att betrakta som en tredje man.

Vid sakskada ska transportören dock vara fri från ansvar när skadan eller förlusten orsakats genom fel eller försummelse från infrastrukturförvaltarens sida eller genom en order av förvaltaren som inte beror på transportören eller av omständigheter som inte transportören hade kunnat undgå eller förebygga följderna av.

CUI innehåller också bestämmelser enligt vilka parterna själva genom avtal närmare kan reglera om och i vilken utsträckning en part ska svara för förlust eller skada som motparten orsakats genom försening eller driftstörning (artiklarna 8.4 och 9.4).

Förhållandet mellan infrastrukturförvaltare och transportör

Förhållandet mellan infrastrukturförvaltare och transportör behandlas till viss del även i artikel 5bis. Enligt den artikeln måste EU-rättsliga bestämmelser uppfyllas av parterna i nyttjanderättsavtalet och det påverkas inte av de skyldigheter som avtalsparterna har enligt bland annat artiklarna 8 och 9 CUI.

I artikel 5bis.3 CUI finns en inte uttömmande lista över de bestämmelser som i synnerhet avses. För svensk del måste avtalsparterna t.ex. uppfylla vissa offentligrättsliga förpliktelser som följer av järnvägslagen och som grundar sig på EU-direktiv, bland annat i fråga om förutsättningarna för att licens ska beviljas och säkerhetsintyg ska utfärdas. Exakt hur gränsen mellan CUI och EU-rätten ska dras är en fråga för domstolarna att bedöma; i slutändan är det EU-domstolen som avgör.

Samverkande skadeorsaker

Ibland kan en skada bero på flera samverkande orsaker för vilka ansvaret ligger på olika parter. I ett sådant fall ska varje part endast vara ansvarig i den utsträckning skadan kan hänföras till orsaker som den parten ansvarar för. Om det inte går att avgöra i vilken grad olika omständigheter medverkat till skadan ska vardera parten stå för den skada som parten själv har lidit (artiklarna 10.1 och 10.2).

10.2.3 Regressansvar för infrastrukturförvaltare och transportörer enligt trafikeringsavtal

Det saknas alltså för närvarande lagreglering beträffande regressrätt vid järnvägstrafik. Parterna är därför fria att komma överens om detta genom ett avtal. I dag finns avtal mellan infrastrukturförvaltare och transportör, ett så kallat trafikeringsavtal. Trafikeringsavtalen regleras i 6 kap. 22 § järnvägslagen (2004:519). Av lagtexten framgår inte vad som ska vara en del av avtalen, utan där sägs bara att "avtal av administrativ, teknisk och ekonomisk natur som behövs för utnyttjande av tågläget (trafikeringsavtal)" ska ingås. Bestämelsen kräver vidare att avtalsvillkoren ska vara konkurrensneutrala och icke-diskriminerande. Vad som i övrigt är en del av trafikeringsavtalen framgår i huvudsak av avtalsvillkoren. I den utsträckning Trafikverket är infrastrukturförvaltare (vilket utgör en stor majoritet av fallen) regleras avtalen av Trafikverkets allmänna avtalsvillkor (se prop. 2003/04:123 s. 125).

I fråga om regress sägs i de allmänna avtalsvillkoren (1.6.5 stycke fyra) att utöver den rätt till kompensation som följer av 1.4 och 1.10 har avtalsparten inte rätt att regressvis erhålla ersättning från Trafikverket för ersättning som avtalsparten lämnar till annan som drabbats av förseningar eller andra störningar i trafiken. Undantagen i 1.4 är kvalitetsavgifter och ersättning för merkostnader och i 1.10 handlar det om regressrätten för internationella transporter enligt COTIF 1999.

I fråga om vem som vållat skada finns i 1.6.2 en reglering av vållandeansvaret där det presumeras vållande från parts sida vid vissa omständigheter.

Av 1.6.5 följer vidare att det förhåller sig annorlunda med regressrätt vid skadestånd till tredje man (se avsnitt 9.1). Av avtalet framgår alltså att det inte finns någon särskild rätt till regress för rena förmögenhetsskador vid inrikes transporter, vilket skiljer sig från vad som gäller för internationella transporter enligt CUI.

10.2.4 Kvalitetsavgifter

Ett sätt att fördela ansvaret är att genom avgiftssystemet försöka få bort icke önskvärda beteenden. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av

infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (en del av det första järnvägspaketet) ställer vissa krav på avgiftssystemet i medlemsstaterna. I artikel 11.1 i direktivet sägs att avgiftssystemet i fråga om infrastrukturen med hjälp av verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande, ska motivera järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare att reducera driftsavbrotten till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda. Vidare anges i artikeln att verksamhetsstyrningen får inbegripa sanktioner för verksamhet som stör driften av järnvägsnätet, ersättning till de företag som lider skada av trafikstörningarna och bonus till verksamhet som går bättre än planerat. Enligt artikel 11.2 ska grundprinciperna för verksamhetsstyrningen tillämpas för hela järnvägsnätet (se prop. 2010/11:25 s. 8 f.).

Kravet i direktivet är genomfört i järnvägslagen (2004:519). Av 6 kap. 22 a § framgår att trafikeringsavtalen ska innehålla villkor om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter enligt 7 kap. 5 a §. I den senare paragrafen anges att kvalitetsavgifter ska utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäliga åtgärder för att förebygga driftstörningar i järnvägsystemet. Kvalitetsavgifterna ska alltså verka förebyggande och inte skadereglerande (se a prop. s. 20). Det kan dock konstateras att kvalitetsavgifterna även får en reparativ verkan, om än av en schabloniserad karaktär.

Hittills har avgifterna varit låga, men omsättningen för kvalitetsavgifter har ökat sedan införandet. Från att ha uppgått till cirka 30 miljoner kronor år 2012, bedöms omsättningen bli 150–200 miljoner kronor år 2015. Ökningen förklaras dels av att kvalitetsavgifterna höjts, dels av att modellen från år 2015 även kommer att omfatta akut inställda tåg.

Kvalitetsavgifterna ska alltså betalas för akut inställda tåg och för avvikelser i form av merförseningar. Däremot utgår inte kvalitetsavgifter för andra inställda tåg eller för omledda tåg. Avgiften betalas med ett visst belopp per förseningsminut alternativt en klumpsumma vid akut inställda tåg. Trafikverket betalar också ensidigt en kvalitetsavgift vid större avvikelser där Trafikverket är ansvarigt.

Avgifterna bestäms i dag utifrån en orsakskod som fastställs av Trafikverket (jfr dock nedan om SERA-direktivet). Vid excep-

tionella förhållanden kan Trafikverket besluta att tillämpningen av systemet tillfälligt ska upphöra.

SERA-direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (Single European Railway Area, SERA-direktivet) utgör en omarbetning av det första järnvägspaketet. Utöver förenkling och ökad öppenhet är syftet med direktivet dels en ändamålsenlig finansiering och avgiftsuppbörd för järnvägsinfrastrukturer, dels effektiva icke-diskriminerande konkurrensvillkor på järnvägsmarknaden, samt dels organisatoriska reformer som behövs för att säkerställa en lämplig marknadstillsyn. Direktivet ska vara genomfört senast den 16 juni 2015 (se vidare Ds 2014:21 Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde).

I fråga om verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande finns i artiklarna 35.1 och 35.2 i direktivet en reglering som motsvarar artiklarna 11.1 och 11.2 i direktiv 2001/14/EG.

Till skillnad mot direktiv 2001/14/EG redovisas i SERA-direktivet de grundprinciper som ska tillämpas. Dessa finns i punkten 2 i bilaga VI, där även orsakskoderna för bland annat kvalitetsavgifterna specificeras. Det finns möjligen inget som hindrar att Sverige inför ännu mer detaljerade orsakskoder och exempelvis tillför underunderklasser, men det är inte säkert att det kommer att gå. Ett sådant förfarande skulle också kunna bli problematiskt längre fram, då kommissionen enligt artikel 35.3 genom delegerade akter får göra ändringar i klasser och underklasser i bilagan. Det är alltså fortsättningsvis inte helt fritt att klassificera förseningsorsaker. Därför behöver möjligen de klasser som Trafikverket tillämpar i dag justeras.

10.3 Enkät angående järnvägsföretags kostnader för förseningar

Utredningen har skickat ut en enkät till samtliga järnvägsföretag som sökt tågläge för år 2014 samt till samtliga regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKTM). Syftet med enkäten var att få ett grepp

om de kostnader som företagen hade till följd av störningar i trafiken. Enkäten innehöll följande frågor:

- Hur stora kostnader¹ drabbades ni av till följd av störningar inom järnvägstrafiken 2013?
- Hur stor andel av dessa kostnader var hänförliga till trafikstörningar som berodde på fel eller brister i Trafikverkets infrastruktur?
- Hur stor andel av kostnaderna var hänförliga till trafikstörningar som annan (inte kontrakterad) operatör orsakat?
- Hur stor andel av kostnaderna var hänförliga till trafikstörningar som ni själva (eller kontrakterad operatör) orsakat?

Av cirka 70 mottagare har drygt hälften besvarat enkäten. Av svaren kan bland annat utläsas att frågorna har uppfattats på lite olika sätt av adressaterna. Exempelvis har kostnader för övertid ibland inkluderats och ibland inte. Ett annat exempel är att vissa RKTМ redovisat kostnader som deras operatörer haft, medan andra hänvisat till operatören själv. Ytterligare ett exempel är att vissa som besvarat enkäten ansett att obehöriga på spåren respektive hårt väder varit infrastrukturförvaltarens ansvar och andra inte. Trots dessa olikheter anser emellertid utredningen att vissa slutsatser kan dras av svaren.

De flesta som har besvarat enkäten har haft kostnader som understiger en miljon kronor. En transportör (SJ AB) avviker från övriga med kostnader på totalt över 100 miljoner kronor (och i detta belopp ingår inte kostnader för övertid). Av de övriga som har kostnader överstigande en miljon kronor är det en som haft kostnader på cirka 24 miljoner kronor (RKTМ Skåne) och en som haft kostnader på dryga 16 miljoner kronor (RKTМ Västra Götaland), medan övriga knappa tio transportörer haft kostnader understigande tio miljoner kronor.

I genomsnitt läggs ansvaret på infrastrukturförvaltaren i närmare 60 procent av fallen (se vidare bilaga 2). Ansvaret läggs på en annan operatör i högst varierande grad. SJ, som ju är den som för-

¹ Avses endast kostnader som uppstått till följd av lagfäst ersättningsskyldighet, t.ex. enligt EU-förordning om tågresenärers rättigheter och skyldigheter (förseningsersättning motsvarande viss del av biljettpriset, ersättningstrafik, mat och logi).

orsakats störst kostnader, anger att en procent av kostnaderna är hänförliga till trafikstörningar som annan operatör orsakat. Många anger att ingen del av kostnaderna är orsakade av annan operatör. Någon anger tio procent och ytterligare någon 20 procent, men i princip synes de flesta som har svarat anse att annan operatör orsakar en relativt liten andel av kostnaderna för förseningar.

10.4 Rapport från VTI angående incitamenteffekter av en eventuell regressrätt

VTI:s uppdrag

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) fick i uppdrag av utredningen att undersöka följande:

- kartlägga omfattningen av de förseningar som inträffar liksom att redogöra för grunderna för förseningarna;
- göra en bedömning av vilka kostnader förseningarna ger upphov till; och
- föra ett principiellt resonemang om incitamenteffekterna av ett utvecklat system med regress

VTI:s rapport

Rapporten från VTI, som finns intagen som bilaga 3, är uppdelad i flera delar. Den första delen behandlar hur man över huvud taget kan få fram tillräcklig information om förseningar. VTI redogör där för en fallstudie: Dalabanan. VTI:s slutsats är att det krävs ett betydande manuellt arbete för att ta fram uppgifter på en aggregerad nivå som avser de samlade konsekvenserna av en enskild händelse. Vidare anser VTI att Trafikverkets nuvarande orsakskodning är osäker och behöver utvecklas.

Sedan övergår VTI till en kartläggning av kostnader som beror på trafikstörningar. VTI konstaterar att merparten av förseningarna på det svenska järnvägsnätet är små och leder till begränsade kostnader. Samtidigt inträffar ett litet antal stora förseningar, ofta hänförliga till yttre förhållanden, som leder till höga kostnader, där det

kan finnas skäl att undersöka om en regressrätt skulle leda till incitament till förebyggande åtgärder.

I nästa avsnitt redogör VTI för det svenska systemet med kvalitetsavgifter respektive det brittiska systemet; Performance Regime. I det senare systemet finns såväl en form av vite som en form av bonus, där avvikelser från en uppställd norm (Performance Point) renderar antingen ett avdrag eller ett påslag beroende på om avvikelsen är "positiv" eller "negativ".

VTI:s slutsats är att den svenska modellen med kvalitetsavgifter är grovmaskig, men fångar upp vissa avvikelser. Bland annat tas inga kvalitetsavgifter ut på följd- eller sekundärförseningar.

I rapportens sista avsnitt tar VTI upp en rad mer allmänna aspekter på regress i järnvägssystemet. Av avgörande betydelse är att ha tillgång till ett fungerande system för mätning av förseningar och för orsaksregistrering. På så sätt kan fokus sättas på de företeelser som orsakar mest störningar. I denna bedömning ingår även planering för (förebyggande) underhåll och kapacitetstilldelning, liksom prioritering vid uppkomna störningar. VTI konstaterar också att vissa förbättringsåtgärder kan vara kostsamma medan vinsterna i punktlighet är begränsade. Det finns då inte skäl att genomföra sådana förbättringar.

Det främsta skälet för regress är enligt VTI de incitamenteffekter som eventuellt kan uppnås. Om den som orsakat en försening eller en skada får betala de kostnader som uppkommit finns ett starkare incitament att på förhand undvika att samma sak upprepas igen. Samtidigt konstaterar VTI att om de totala samhällsekonomiska kostnaderna för att administrera ett regresssystem överstiger dess samhällsekonomiska nytta är det inte motiverat att införa det. VTI:s uppfattning är att Trafikverkets system för förseningsinformation och orsaksrapportering skulle kunna vara till hjälp. VTI menar att ett regresssystem skulle kunna ta vid där kvalitetsavgifterna inte räcker till, t.ex. vid följd-förseningar och vid mera betydande störningar. Slutligen diskuterar VTI för- och nackdelen med takbelopp vid en eventuell regress, dock utan att ta ställning i sak.

10.5 Vilka typer av regress kan man tänka sig?

10.5.1 Vissa allmänna utgångspunkter

Syfte

En första fråga man bör ställa sig är vad regressen ska vara bra för. Vilket syfte ska en eventuell regressbestämmelse ha? Som VTI konstaterar är ett mycket viktigt syfte den eventuella incitaments-effekten; att förebygga och minimera förseningar. Härigenom kan infrastrukturförvaltarna få anledning att förbättra brister i infrastrukturen redan innan förseningar har uppstått. På samma sätt stärks operatörernas motiv för att minska risken för störningar som beror på den rullande materielen.

Ett annat syfte med ett regresssystem kan vara att transportören vid en faktisk olycka med stora skador och krav på ersättningar kan få kompensation för den ersättning som transportören erlagt, dvs. ett slags rättviseskäl. Innebörden är då att den som orsakat skadan också ska svara för dess följder.

Slutligen bör en eventuell regressrätt vara enkel att förstå och enkel att administrera, för att på så sätt inte ådra företag och myndigheter onödiga administrativa kostnader.

Skadetyper

I samband med tågtrafik kan i huvudsak två olika kategorier av skador inträffa. Den första kategorin är person- och sakskador som uppstår vid olyckor, t.ex. en urspårning eller en kraftig inbromsning. Det kan i det enskilda fallet bli fråga om mycket stora belopp som transportören har att utge (vid en stor olycka). Denna kategori ersätts redan i dag regressvis "från första kronan" enligt trafikeringsavtalen. Det regleras genom ett slags presumtionsansvar (se ovan i avsnitt 10.2.3). Likaså omfattar regressrätten i CUI denna kategori av skador.

Den andra kategorin är ersättning för förseningar som transportören har att utge. Det är här fråga om rena förmögenhetsskador för transportören, som i dag inte omfattas av trafikeringsavtalen. Enligt CUI kan transportören få ersättning av infrastrukturförvaltaren för försening som ersatts enligt CIV eller CIM.

I det stora flertalet fall rör det sig om relativt små belopp, men även här kan det vid ett längre trafikstopp bli fråga om en sammanlagd stor summa. Frågan är om en eventuell regress ska omfatta en eller båda dessa kategorier.

Vem som slutligt ska ansvara

Ansvarsförhållanden kan se olika ut i samband med järnvägstrafik. En utgångspunkt är att infrastrukturförvaltaren ansvarar för järnvägsinfrastrukturen, t.ex. spår, ledningar och växlar, medan transportören ansvarar för fordonen.

Om infrastrukturen fallerar kan transportören bli ansvarig gentemot lastägare eller passagerare. Detta ansvar kan transportören ha intresse av att vidareföra genom regress mot infrastrukturförvaltaren. Om orsaken till att transportören är ersättningsskyldig för skada eller förlust kan ledas tillbaka till en av förvaltaren anlitad underentreprenör, kan transportören ha intresse av att rikta sitt ersättningskrav mot underentreprenören.

Det kan också vara så att en annan transportör orsakar skador eller förluster genom t.ex. dålig tågmateriel. Den transportör som betalar ut ersättning till lastägare eller passagerare kan då ha intresse av att söka den andre transportören direkt genom ett regresskrav. Den betalande transportören kan vara intresserad av att söka få ersättning även från infrastrukturförvaltaren.

Således kan det finnas flera möjligheter för en ansvarig person att genom regress få sin förlust täckt. Huruvida den ene eller andre har att svara för skadan får bedömas utifrån de regler som kan gälla om ansvar och regress mellan de olika subjekten.

Ytterligare en faktor att beakta i detta sammanhang är vem som slutligen kommer att stå kostnaden. En följd av att en regressrätt införs är att kostnaden i det långa loppet kan skjutas vidare, så att den till slut hamnar på kunden – i det här fallet resenären eller lastägaren.

Ansvarsgrund

Ytterligare en fråga man bör ställa sig är vilken grund en tänkbar regressbestämmelse bör ha. Bör det vara ett strikt ansvar, eventuellt med vissa undantag, eller bör ansvaret baseras på vållande? De ansvarsbestämmelser som i dag reglerar skadestånd på järnvägsområdet har ett i huvudsak strikt ansvar, låt vara med vissa undantag.

Ett annat möjligt alternativ är ett presumtionsansvar. Man kan också tänka sig att laborera med bevisbördan. Ett huvudsakligt syfte bör dock, enligt utredningens mening, vara att ha en så klar och enkel reglering som möjligt. Det talar möjligen för att följa den bakomliggande ansvarsregleringen så nära som möjligt.

Om man ska införa en regressrätt, är det också utredningens uppfattning att det saknas skäl att frånga de för tvistemål i allmänhet gällande bevisreglerna. De vanliga reglerna bör därför gälla, dvs. transportören bör kunna visa vad som utbetalats, på vilken grund utbetalningen skett samt vilka kostnader som transportören har haft på grund av förseningarna.

Störning

En fråga som också bör uppmärksammas är vad som är en störning eller en incident. Det kan röra sig om en mängd olika slags händelser: väder, rälsbrott, brand etc. Frågan är dock om detta verkligen behöver definieras i lag eller om det inte räcker med att konstatera att det är en inträffad händelse som resulterat i en försening. Om det sedan blir ytterligare förseningar på grund av en senare inträffad händelse får man försöka skilja på de förseningar som härrör från den första och de som härrör från den senare inträffade. Detta följer emellertid redan av de allmänna kausalitetsprinciperna inom skadeståndsrätten.

En annan fråga är om man bör begränsa regressrätten till vissa enskilda stora incidenter eller störningar alternativt om man bör införa någon slags miniminivå. Ett motiv för en sådan begränsning är att man då håller ner de administrativa kostnaderna, som ju vid lägre belopp riskerar att överstiga regressbeloppet. Det skulle alltså kunna vara samhälls- och företagsekonomiskt lönsamt. Samtidigt är de ekonomiska skälen mot att föra en regresstalan i dessa fall så

starka att det förefaller onödigt att särskilt införa en begränsning. Systemet torde vara självreglerande – om ett järnvägsföretag inte har något att vinna på en sådan talan, kommer järnvägsföretaget inte att föra den. En begränsning skulle också kunna slå olika beroende på ett järnvägsföretags storlek. För ett mindre järnvägsföretag skulle en sådan begränsning kunna innebära att företaget aldrig kan utfå ersättning regressvis.

Olika slags transporter

Järnvägstrafiken omfattar i dag väldigt olika typer av transporter. Det finns snabbtåg som X 2000, vanliga fjärrtåg, godståg, regionaltåg och lokaltåg. Förutsättningarna för dessa slags transporter varierar och transportörerna är också olika känsliga för skilda former av störningar. En transportör som bedriver fjärrtrafik, exempelvis SJ, har betydligt högre kostnader för förseningar än en transportör som bedriver lokal- eller regionaltrafik. Det beror bland annat på att förseningsersättningen står i relation till biljettpriset.

Å andra sidan har en transportör som bedriver lokaltrafik (t.ex. Storstockholms Lokaltrafik) andra svårigheter att hantera, som att många resor sker med flera trafikslag, där olika ansvarsregler gäller. Ett sätt att komma till rätta med det är att skapa trafikslagsövergripande regleringar, ett arbete som också pågår inom Regeringskansliet. Ytterligare ett problem är att det är en stor mängd förseningsfall och förseningskrav som måste hanteras; enligt uppgift till utredningen är 90 procent av alla tågresor kortare än 150 km. Denna omständighet ställer naturligtvis stora krav på enkelhet i systemet för hantering.

Det finns också kombinerade – längre – resor med tåg och buss där transportören åtar sig ett större ansvar för transporten gentemot resenären än vad som krävs enligt lag och förordning. Frågan är vilken betydelse detta får för en eventuell regressreglering.

Slutligen är olika transportörer inte lika känsliga för störningar, såtillvida att det är företag av skilda storlekar. Även om det nominellt kan vara fråga om stora belopp i förseningskrav kan beloppet i relation till verksamheten ändå vara betydligt mindre än ett lägre belopp skulle vara för en liten transportör.

Incitamentseffekter och konsekvenser av dessa

Rätt incitament kan medverka till att förbättra dagens situation med många störningar på infrastrukturen som leder till stora förseningar och inställda tåg. Om det kostar mycket för infrastrukturförvaltaren att ha dåliga spår (på grund av exempelvis bristande underhåll eller för dålig snöröjning), blir det helt enkelt i längden billigare för infrastrukturförvaltaren att förebygga störningar. Det samma gäller om transportörer har dålig tågmateriel. Om det kostar för mycket i ersättningar kommer transportörerna att se till att materielen är tillräckligt bra.

På så sätt förbättras situationen också för resenärer och last-ägare, liksom för transportörerna. Det anförda gäller naturligtvis i första hand på lång sikt. På kort sikt kan det bli dyrare för infrastrukturförvaltaren eller transportören att både ägna en större del av sina resurser till förebyggande underhåll och samtidigt betala för de fall där förseningar ändå uppkommit.

I delar av landet och under delar av dygnet är järnvägens infrastruktur hårt utnyttjad. En konsekvens av det är att en (primär) störning leder till stora följdverkningar. Exempelvis är banor som leder till och från storstäderna kraftigt störningskänsliga när banan utnyttjas maximalt under för- och eftermiddagens rusningstrafik.

Mot den bakgrunden är det inte givet att infrastrukturförvaltaren alltid drar slutsatsen att det är mer förebyggande underhåll eller dylikt som krävs, utan i vissa fall kan svaret på förseningar på en störningskänslig del av banan vara en reducering av den kapacitet som tilldelas operatörerna. Med hänsyn till de politiska intentionerna att ha en tät tågtrafik skulle det kunna uppfattas som mindre lyckat att dra ner på antalet tåglägen, dvs. en minskning av antalet tåg.

Det ligger inte inom ramen för denna utrednings arbete att föreslå ändringar kring kapacitetsutnyttjandet. Däremot är frågan föremål för analys i Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02).

Ytterligare en risk är att Trafikverket höjer banavgifterna. En annan konsekvens kan vara att tvisterna kommer att öka mellan infrastrukturförvaltare och transportörer.

10.6 De olika alternativen för en regressbestämmelse

Utredningen har diskuterat en regressbestämmelse utifrån i huvudsak fem alternativ. Det första är att göra CUI tillämpligt på nationella transporter. Det andra är att göra CUI tillämpligt på nationella transporter samt låta också sådana ersättningar och kostnader som transportören haft på grund av föreskrifterna i tågpassagerarförordningen omfattas. Ett tredje alternativ innefattar de båda första jämte ersättningar m.m. som kommer att följa av den kommande lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor. Ett fjärde alternativ är att inte ha någon civilrättslig bestämmelse utan i stället utveckla kvalitetsavgifterna. Ett sista och femte alternativ är som alternativ tre, men att eventuellt utbetalade kvalitetsavgifter avräknas.

10.6.1 Alternativ 1 – CUI

En första variant av en regressbestämmelse är en som gör CUI tillämpligt också på nationella passagerar- och godstransporter. På så sätt skulle infrastrukturförvaltaren bli regressansvarig för skadestånd som transportören betalat ut till passagerare för i huvudsak person- och sakskador alternativt ersättning för förlorat eller skadat gods samt för dröjsmål i vissa begränsade fall. Ansvaret skulle vara strikt med vissa undantag (i stort motsvarande ansvaret enligt CIV och CIM). Enligt denna reglering skulle infrastrukturförvaltaren exempelvis inte bli ansvarig om något annat järnvägsföretag orsakat skadan (artikel 8.2 a punkten 3, se vidare ovan avsnitt 10.2.2). Det innebär i sin tur att för att få ersättning av ett annat järnvägsföretag som orsakat skada, måste transportören använda sig av allmänna skadeståndsrättsliga regler. Då krävs bland annat ett brottsligt förfarande för att få ersättning för rena förmögenhetsskador.

Å andra sidan förefaller inte järnvägsföretagen anse att andra järnvägsföretag/operatörer är de som normalt orsakar förseningar och därmed sammanhängande kostnader (se avsnitt 10.3). I stället synes de anse att merparten av förseningarna orsakas av infrastrukturförvaltaren eller av transportören själv (se också bilaga 2).

Fördelen med en sådan reglering är att det skulle vara samma bestämmelser som styrde regressen både vid nationella och internationella transporter. Det skulle göra systemet både lättfattligt

och lätt att administrera. Det skulle också fånga upp olyckor med personskador som resulterat i stora skadestånd för transportören.

Ytterligare en fördel är att detta system är det enda som är avpassat för godstrafiken. Godstrafiken har helt andra förutsättningar än passagerartrafiken. Förseningar är inte särskilt kostsamt på pappret för godstransportörerna, men upprepade förseningar kan leda till förlust av en kund, vilket i sig kan innebära ett avbräck på många miljoner kronor. Godstransportörerna har därför inte särskilt mycket att tjäna på att få förseningsersättningar ersatta, men å andra sidan kan eventuella incitamenteffekter få stor betydelse också för dessa transportörer (se ovan om incitamenteffekterna).

Nackdelen är att ett sådant system inte skulle inkludera ersättningar som har betalats ut på grund av förseningar. I huvuddelen av fallen rör det sig inte om så stora individuella summor, varför nackdelen inte blir så stor. Det finns emellertid ett antal incidenter som medför stora kostnader för transportörerna som då vare sig har möjlighet att få kostnaderna ersatta eller att på egen hand förebygga incidenterna. Det handlar om större störningar på grund av väder och vind eller fel i infrastrukturen. Sådana störningar har infrastrukturförvaltarna en mycket större möjlighet att förebygga. Det handlar dels om förebyggande underhåll, dels om att vidta tillräckliga åtgärder vid väderstörningar (exempelvis ha tillräckligt stor snöröjningskapacitet).

Det som talar emot ett sådant system är därför att en eventuell incitamenteffekt inte kommer att få ett tillräckligt stort genomslag samt att det kan uppfattas som orättvist.

Det finns således såväl rättsekonomiska skäl som rättviseskäl som talar emot ett sådant begränsat system för regress.

10.6.2 Alternativ 2 – tågpassagerarförordningen

Tågpassagerarförordningen omfattar i princip hela CIV:s ansvarssystem, dvs. ansvar för person- och sakskada och ett visst dröjsmålsansvar (se avsnitt 6.1.2). Därutöver ger tågpassagerarförordningen också en rätt till ytterligare ersättning vid förseningar. Ett andra alternativ är därför att låta regressen omfatta också de ersättningar som betalas ut på grund av tågpassagerarförordningen samt de kostnader för ersättningstrafik m.m. som följer av förordningen.

Enligt artikel 16 i tågpassagerarförordningen ska resenären erbjudas att välja mellan ersättning eller ombokning, om det skäligen är troligt att ankomsten till den slutliga bestämmelseorten enligt transportavtalet kommer att försenas mer än 60 minuter. Enligt artikel 17 i tågpassagerarförordningen får resenärer som drabbas av en försening mellan den avrese- och ankomstort som anges på biljetten för vilken biljettpriset inte har ersatts i enlighet med artikel 16, utan att därmed avsäga sig rätten till transport, begära ersättning för en sådan försening från järnvägsföretaget. Den minsta ersättningen vid förseningar är 25 procent av biljettpriset vid 60–119 minuters försening, och 50 procent av biljettpriset vid 120 minuters försening eller mer.

Därutöver har resenärerna enligt artikel 18 rätt till assistans vid förseningar som överstiger 60 minuter. Resenärerna ska kostnadsfritt erbjudas måltider och förfriskningar, om dessa finns att tillgå ombord på tåget eller på stationen eller rimligen kan anskaffas, som står i skälig proportion till väntetiden. Vidare ska resenärerna erbjudas hotellrum eller annan inkvartering, samt transport mellan järnvägsstationen och inkvarteringsplatsen, när ett uppehåll på en eller fler nätter, eller ett ytterligare uppehåll blir nödvändigt, där och om detta är fysiskt möjligt. Slutligen ska resenärerna kostnadsfritt erbjudas transport från tåget till järnvägsstationen, till en alternativ avgångspunkt eller till den slutliga bestämmelseorten för förbindelsen om tåget har blivit stående på linjen, där och om detta är fysiskt möjligt. Dessutom ska järnvägsföretagen så snart som möjligt organisera alternativ befordran av resenärerna om förbindelsen måste avbrytas.

Om det lagstiftningsarbete som nu pågår i Regeringskansliet fullföljs med den tidigare angivna inriktningen, innebär den nu diskuterade regressregleringen att förseningsersättningar för resor längre än 150 km kommer att omfattas. En fördel gentemot alternativ 1 är att ett sådant system skulle ge infrastrukturförvaltarna ett större incitament att undvika stora – och kostsamma – förseningar. Det är alltså ett rättsekonomiskt bättre alternativ än alternativ 1.

Nackdelen är att ett stort antal resor (de kortare än 150 km) fortfarande inte skulle omfattas av regressen. Även om dessa resor antagligen i normalfallet inte leder till särskilt stora ersättningskostnader för transportörerna, kan det inte uteslutas att det i ett enskilt fall kan uppstå stora kostnader. Ytterligare en nackdel –

eller i vart fall ett frågetecken – är vilken slags ansvarsregel man i så fall skulle ha. Ansvaret enligt CUI respektive tågpassagerarförordningen skiljer sig åt, på så sätt att ansvaret enligt tågpassagerarförordningen är rent strikt. Frågan är då om en eventuell regressbestämmelse ändå skulle formuleras med CUI för ögonen, eller om det är lämpligare att ha tågpassagerarförordningens ansvarsbestämmelse som modell.

10.6.3 Alternativ 3 – tågpassagerarförordningen och den kommande regleringen som bereds i Regeringskansliet

Ytterligare ett alternativ är att låta regressen omfatta såväl CUI, tågpassagerarförordningen som den kommande lagen avseende resenärers rättigheter vid kortare resor som nu bereds i Regeringskansliet. Den lagen kommer enligt vad utredningen erfarit att innehålla en reglering för kortare resor (för närvarande är förslaget att det ska vara resor kortare än 150 km och omfatta såväl tåg-, spårvägs- som tunnelbaneresor). Regleringen kommer att innefatta något slags ersättningssystem för förseningar på de angivna resorna.

Fördelen med en sådan lösning är att regressen skulle omfatta samtliga de kostnader som transportören har, som kommer att följa av lag och EU-förordning. Ytterligare en fördel är att detta förslag stämmer väl överens med det mallavtal som förhandlades fram mellan CIT och RNE (Rail Net Europe, infrastrukturförvaltarnas europeiska intresseorganisation) under 2010 och godkändes av RNE:s medlemmar i januari 2011.² Det finns dock ingen skyldighet för infrastrukturförvaltare att tillämpa detta mallavtal (vilket inte heller görs i Sverige), men det är framförhandlat på central europeisk nivå.

Nackdelen är att ett stort antal av de individuella skadestånd som transportören kommer att erlagga utgörs av mycket låga belopp. Det skulle därför bli samhällsekonomiskt olönsamt att låta transpor-

² Artikel 4.1.1 stipulerar: "In the event of delay or disruption, the IM shall be liable for pecuniary loss resulting from damages payable by the RU to its contractual partners (such as passengers, consignors, consignees) within the limits and conditions provided for by national law, applicable European law or international law (such as the CIV Uniform Rules, the CIM Uniform Rules and the Regulation (EC) no. 1371/2007 on rail passengers' rights and obligations) caused to the RU or to his auxiliaries during the use of the infrastructure and having their origin in the infrastructure. The IM shall be relieved of this liability in accordance with point 6.2.2."

tören föra talan om regress om samtliga belopp. Ett motargument som redan noterats är att systemet troligen kommer att bli självreglerande; transportörer kommer att avstå från att framställa regressanspråk om utbetalade skadestånd är så låga att de administrativa kostnaderna för en regressprocess överstiger skadestånden. Det är inte helt klart var gränsen går för när det blir olönsamt att driva regressen, och den kan också vara olika beroende på transportörens storlek. Klart är att det krävs ackumulerade (individuella) skadestånd på ganska höga belopp för att det ska vara värt att framställa krav och ännu högre belopp för att initiera en rättslig process.

Precis som i alternativ 2 skiljer sig ansvarsgrunderna åt mellan CUI och tågpassagerarförordningen och nu introduceras ytterligare en ansvarsbestämmelse (som visserligen lär vara i princip likalydande med den i tågpassagerarförordningen). Frågan är därför också här hur en eventuell regressbestämmelse bör regleras.

10.6.4 Alternativ 4 – kvalitetsavgifter i stället för regress

Nackdelarna med de olika alternativen för regress skulle möjligen kunna avhjälpas med att enbart ha en administrativ åtgärd för att motverka förseningar. Kanske skulle det vara enklare att nöja sig med kvalitetsavgifter. Systemet kunde då lämpligen utvecklas i anslutning till dagens system.

Ett fjärde alternativ är därför att i stället för regress använda sig av schabloniserade belopp eller ett slags differentierade kvalitetsavgifter. Trafikverket har för utredningen presenterat följande modell:

Det ska i grunden vara en dubbelriktad modell med kvalitetsavgifter som kompletteras med en enkelriktad ersättningsmodell (där endast Trafikverket betalar) för större driftstörningar (liknande den modell som används i dag). Eftersom persontrafiken bedömts stå den dominerande delen av de direkta kundkostnaderna, omfattas endast persontrafiken av den kompletterande ersättningsmodellen. Den kompletterande ersättningsmodellen gäller för tågtrafik som drabbats av driftstörningar som föranleder en försening till slutstation på minst 60 minuter eller mer. Ersättningsmodellen differentieras beroende på förseningens längd och marknadssegment. Man kan då få fram följande tabell:

Tabell 10.1 Faktor för kvalitetsavgifter

Segment	60–119 min - faktor	120 min eller mer- faktor
Lokaltrafik/Flygpendel	1	2
Regional trafik	1,5	3
Fjärrtrafik	2	4
Snabbtågstrafik	3	6

Vilken summa som ska multipliceras med faktorn kan diskuteras. Fördelen med systemet är som sagt att man undviker att ha en ansvarsreglering. Likaså undviks den administrativa processen att utfå ersättning av infrastrukturförvaltaren efter utbetalat skadestånd, eftersom ersättningen kopplas till kvalitetsavgiftssystemet. De administrativa kostnaderna kan på det sättet hållas nere till ett minimum.

Samtidigt kan sägas att en verklig incitamentseffekt saknas i ett sådant system, om inte kvalitetsavgifterna blir väldigt höga för de störningar som är riktigt stora. Utredningen har svårt att se att incitamentet blir tillräckligt effektivt när infrastrukturförvaltaren inte behöver stå de faktiska kostnaderna för en incident. Ett exempel på att så inte är fallet i dag har tillhandahållits av SJ.

Enligt en tabell som SJ har gjort orsakade 20 större störningar under 2013 kostnader för restidsgaranti och reklamationer med sammanlagt 2 979 629 kronor exklusive mervärdesskatt respektive för ersättningstrafik med sammanlagt 5 022 390 kronor (se vidare avsnitt 13 och bilaga 3).

För samma händelser fick SJ sammanlagt 331 985 kronor i kvalitetsavgifter.

Sammantaget kan alltså konstateras att försenade och inställda tåg orsakar stora kostnader, både för samhället i stort och för enskilda företag och resenärer. I dag kompenseras inte transportören för de kostnader som uppstår till följd av störningar som beror på infrastrukturförvaltaren. Inte ens med de föreslagna höjningarna av kvalitetsavgifterna för år 2015 kommer transportörerna att kompenseras för de faktiska kostnaderna, och det är ju inte heller det huvudsakliga syftet med kvalitetsavgifterna.

Däremot kan sägas att kvalitetsavgifterna har en i viss mån kompensatorisk effekt. Man skulle kunna tänka sig att kvalitetsavgifterna täcker kostnader för exempelvis egen personal, eftersom det

inte är fråga om någon kostnadstäckning med en koppling till verkliga kostnader.

Utredningen ser också ett problem med att så många transporter (de inställda och icke akut omledda tågen) undantas från det föreslagna systemet. Detta särskilt mot bakgrund av att det i första hand torde vara tåg som ställs in eller leds om som ger upphov till stora kostnader för dem som drabbas. Frågan är också om det finns en tillräckligt hög grad av tilltro till det nuvarande systemet för orsakskodning för att införa sådana höga kvalitetsavgifter utan annan bevisning än Trafikverkets kodning.

Inte heller blir de rättviseskäl som kan ligga bakom en regressbestämmelse tillgodosedda av en administrativ åtgärd, som kvalitetsavgifter, trots vissa kompensatoriska effekter.

10.6.5 Alternativ 5 – regress där betalade kvalitetsavgifter avräknas

Ett möjligt alternativ skulle vara att införa en regressbestämmelse där det framgår att kvalitetsavgifter som eventuellt har betalats ska räknas av från den ersättning som transportören vill ha ersatt regressvis. Det förefaller också tilltalande, eftersom en transportör annars möjligen skulle kunna bli kompenserad två gånger: först för förseningen i sig genom kvalitetsavgifterna, sedan för de faktiska kostnader som transportören haft på grund av skadestånd till passagerare m.m.

En första fråga man måste ställa sig är om ett sådant system ens är möjligt. Systemen har delvis olika syften och tänkt uppbyggnad. Även om båda systemen syftar till ett incitament att undvika störningar och förseningar, har regressbestämmelsen också ett uttalat kompensatoriskt syfte där kostnadstäckning för verkliga kostnader eftersträvas. Detta utgör dock i utredningens ögon en klar fördel jämfört med alternativ 4.

Man kan då se till varje händelse eller incident som orsakar en störning. Transportören kommer att föra regresstalan om de individuella skadestånd som orsakats av en händelse eller en incident. Om samma händelse eller incident har medfört att transportören fått en kvalitetsavgift ska denna avräknas från det belopp transportören för regresstalan om.

10.7 En nationell regressrätt bör införas

Förslag: Transportörens regressrätt enligt CUI utsträcks och tillämpas även nationellt. Därutöver ska transportören ha en rätt till regress för kostnader som transportören haft för förseningar enligt bestämmelserna om ersättning och assistans i tågpassagerarförordningen, lag eller annan föreskrift. Från regressrätten ska avräknas de eventuella kvalitetsavgifter som transportören erhållit från infrastrukturförvaltaren.

För att uppnå de syften som en regressrätt kan ha, dvs. att skapa korrekta incitament för att reducera risken för störningar respektive för att låta den som ger upphov till en störning stå för dess konsekvenser, anser utredningen av ovan angivna skäl (se avsnitt 10.6.4 och 10.6.5) att det skulle vara otillräckligt med enbart kvalitetsavgifter. Tvärtom talar mycket för att det krävs en lagstiftad regressrätt för att incitamenteffekten ska få önskat genomslag. Likaså krävs en koppling till de verkliga kostnaderna för att rättvisesyftet ska uppnås.

Enligt utredningens mening faller det sig naturligt att utsträcka CUI:s tillämpningsområde till att omfatta även nationellt nyttjande av infrastruktur i järnvägstrafik. Därigenom kommer regressrätten avseende person- och saksador som finns i artikel 8.1 c att gälla också nationellt. Precis som beträffande de andra bihangen finns det många fördelar med att tillämpa samma regler internationellt och nationellt.

Med hänsyn till att många av de stora kostnaderna på senare år härrört från förseningar och att det därför framför allt är förseningarna som en incitamenteffekt bör påverka, är det emellertid utredningens uppfattning att det inte räcker med en regressrätt enligt CUI:s begränsade system. Regressrätten bör mot den angivna bakgrunden omfatta också kostnader för ersättningstrafik och annan assistans samt förseningersättningar som följer av tågpassagerarförordningen och den kommande lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor. Det kommer troligtvis att innebära att transportören inte får regressrätt för samtlig ersättningstrafik, eftersom det inte är ovanligt att transportören sätter in ersättningstrafik innan transportören är tvungen därtill enligt föreskrift. En del av kostnaderna för ersättningstrafik kommer dock att vara ersättningsgill.

I fråga om den kommande lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor är det i dag inte möjligt att exakt uttala sig om hur ersättningssystemet kommer att se ut. Enligt utredningens mening hindrar det emellertid inte att man nu kan slå fast hur en regressrätt bör se ut, rent principiellt. Utredningens uppfattning är att det skulle vara till stor fördel om alla de kostnader som transportören har enligt lag, EU-förordning eller annan föreskrift omfattas av regressrätten.

Samtidigt vill utredningen understryka att en förutsättning för att ett system med regress över huvud taget ska fungera är att Trafikverkets orsakskodning förbättras (se VTI:s rapport, bilaga 3). En förbättring som möjligen också bör övervägas är att flytta orsakskodningen till en annan myndighet, eftersom Trafikverket såsom läget är i dag kommer att svara för orsakskodning som sedan ska ligga till grund för ett eventuellt regresskrav mot samma myndighet.

Regressrätten bör enligt utredningens bedömning enbart sträcka sig till infrastrukturförvaltaren och inte till ett annat järnvägsföretag. Skälet för det är bland annat att uppgifter inhämtade från transportörerna visar att endast få förseningar orsakas av ett annat järnvägsföretag (se avsnitt 10.3). Ett viktigare argument är att det ändå föreligger ett starkt incitament för järnvägsföretag att reducera risken för förseningar i alla fall. Varje järnvägsföretag som transporterar passagerare eller gods har ett incitament att upprätthålla kvaliteten på järnvägsmaterielen (lok och vagnar) för att kunna sköta transporterna utan förseningar. De svarar nämligen direkt mot sina kunder och de riskerar att tappa sina kunder på en marknad som är konkurrensutsatt. Ytterligare ett skäl är att ett järnvägsföretag som inte sköter sin materiel enligt de föreskrifter som finns (i bland annat järnvägslagen, 2004:519) eller som underlåter att göra de besiktningar som åligger företaget enligt föreskrifter, riskerar att bli av med möjligheten att försäkra sina transporter, om ett försäkringsbolag skulle bli varse misskötsamheten. Det torde vara ytterligare ett incitament för att inte vanvårda sin materiel. En särskild reglering synes mot denna bakgrund inte vara nödvändig. Det innebär att en regressrätt mot ett annat järnvägsföretag enbart kommer att föreligga vid brottsliga förfaranden, eftersom det är en förutsättning för ersättning för ren förmögenhetsskada i utomobligatoriska förhållanden enligt gällande svensk skadeståndsrätt.

Om man i framtiden skulle märka att järnvägsföretag orsakar många skador, får frågan övervägas på nytt.

Som framgått är det utredningens mening att ett regresssystem som beskrivits här kommer att vara självreglerande i det att mindre krav kommer att vara för kostsamma för transportörerna att föra vidare regressvis. Endast de förseningar som renderat stora kostnader för transportören kommer att bli aktuella att föra vidare mot infrastrukturförvaltaren.

För att undvika risken för att transportören får ersättning två gånger för samma händelse, dels via kvalitetsavgifterna, dels via en regressrätt, bör emellertid de kvalitetsavgifter som eventuellt har utbetalats av infrastrukturförvaltaren räknas av från den ersättning transportören får regressvis. Man bör då också kunna räkna med att transportörerna kommer att nöja sig med erhållna kvalitetsavgifter så länge som det rör sig om lägre belopp för ersättningar. Det kommer därför att bidra till systemets självreglering.

Om kvalitetsavgifterna skulle höjas, är det utredningens uppfattning att det ytterligare skulle bidra till att regressrätten endast kommer att utnyttjas i de fall där transportörerna haft stora kostnader. Dessutom skulle en höjning av kvalitetsavgifterna vara önskvärd för godstrafiken, som ju har något mindre att tjäna på en regressrätt (jfr avsnitt 10.6.1). Ett arbete med att se över kvalitetsavgifterna pågår hos Trafikverket. VTI har också fått i uppdrag att se över kvalitetsavgifternas storlek. Det saknas därför anledning för utredningen att nu ta in underlag för att avgöra exakt hur stor en sådan höjning bör vara. Utredningen föreslår därför inte någon konkret höjning av kvalitetsavgifterna.

11 En ny lag för all järnvägstrafik bör införas

Förslag: Järnvägstrafiklagen (1985:192) och lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik förs samman till en gemensam ny lag, som ska innehålla den civilrättsliga järnvägslagstiftningen. Lagen ska benämnas järnvägstrafiklagen.

Den civilrättsliga regleringen av järnvägstrafik är i dag uppdelad på två lagar, nämligen järnvägstrafiklagen (1985:192) och lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik. Det väcker frågan hur den framtida regleringen bör vara utformad.

Det finns inom det sjörättsliga området en lång tradition med en sammanhållen lagstiftning som tar upp ett flertal aspekter av transporter med fartyg. Järnvägsutredningens förslag i betänkandet *En samlad järnvägslagstiftning* (SOU 2004:92) innebar att all järnvägsrättslig lagstiftning, såväl civilrättslig som offentligrättslig, skulle samlas i en gemensam lag. Förslaget stod inte oemotsagt av remissinstanserna (se N/2004/7710/IR). I ett senare lagstiftningsärende på luftfartsområdet valde man i stället att hålla isär den civilrättsliga respektive den offentligrättsliga lagstiftningen, se lagen (2010:510) om lufttransporter och luftfartslagen (2010:500).

Utredningen anser att det finns både för- och nackdelar med att ha en gemensam lag. Den främsta fördelen är att all lagstiftning samlas på ett ställe, och därför lättare kan hittas. Nackdelen är att lagen kan bli mycket omfattande och svåröverskådlig. Lagstiftningen styrs i mycket av EU-rätten. Exempelvis finns det ett antal offentligrättsliga och civilrättsliga EU-förordningar som tillämpas på järnvägsområdet, liksom ett stort antal EU-direktiv som genomförts i svensk rätt. De offentligrättsliga delarna ändras också förhållandevis ofta. Lagstiftningen blir därför med nödvändighet kom-

plicerad. Sammanfattningsvis är det därför utredningens uppfattning att övervägande skäl talar emot en gemensam lagstiftning för både de civilrättsliga och offentligrättsliga bestämmelserna.

Däremot finns det inte längre skäl att dela upp den civilrättsliga lagstiftningen i en lag för nationell och en för internationell trafik, eftersom tågpassagerarförordningen enligt utredningens förslag ska tillämpas på samtliga passagerartransporter och CIM 1999 på samtliga godstransporter. Utredningen föreslår därför att de nu gällande civilrättsliga lagarna förs samman till en lag, som bör få namnet järnvägstrafiklagen.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

12.1 Ikraftträdande

Förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 1 juli 2016.
--

Utredningen föreslår en relativt omfattande revidering av de civilrättsliga bestämmelserna på järnvägsområdet. För att möjliggöra för regeringen att lämna ett genomarbetat förslag till riksdagen bör därför ett ikraftträdande inte ske alltför snart. Samtidigt är lagändringarna angelägna, särskilt med hänsyn till dels det förestående tillträdet till COTIF 1999, dels att nu gällande lag är omodern. Utredningen finner mot denna bakgrund att den 1 juli 2016 är en lämplig dag för ikraftträdande. Utredningen vill också framhålla att ett framtida ikraftträdande lämpligen bör samordnas med ett ikraftträdande av den kommande lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor, eftersom den lagen reglerar sådan ersättning som kan bli förmån för regress.

I och med ikraftträdandet kommer den nya järnvägstrafiklagen att börja gälla. I den lagen regleras delvis sådant som i dag följer av trafikeringsavtalen. I den mån lagen är tvingande, som t.ex. regressbestämmelsen i 14 §, ska lagen tillämpas framför trafikeringsavtalen.

12.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Genom den nya järnvägstrafiklagen upphävs järnvägstrafiklagen (1985:192) och lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik. De upphävda lagarna gäller för en transport som

påbörjas före den 1 juli 2016. Den upphävda järnvägstrafiklagen gäller för en skada som avses i 5 kap. 1–3 §§ som inträffar före den 1 juli 2016.

Bedömning: Det krävs inte några övergångsbestämmelser i övrigt.

Eftersom den nu föreslagna nya järnvägstrafiklagen är avsedd att ersätta den gällande järnvägstrafiklagen och lagen om internationell järnvägstrafik, bör dessa två lagar upphävas genom den nya järnvägstrafiklagen.

För att underlätta för aktörerna på järnvägsmarknaden att avgöra vilket av regelsystemen som gäller för en transport anser utredningen att det krävs en övergångsbestämmelse. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att om en gods- eller persontransport påbörjats före ikraftträdandet av järnvägstrafiklagen, men avslutas efter dess ikraftträdande, bör äldre bestämmelser om ansvar m.m. fortsätta att gälla mellan transportör och kund. Det innebär att för de transporterna gäller antingen den nu gällande järnvägstrafiklagen (1985:192) eller lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik.

För en passagerare vars resa omfattas av reglerna i tågpassagerarförordningen kommer CIV:s regler från COTIF 1999 ändå att tillämpas. Det torde därmed röra sig om ett litet antal transporter som träffas av övergångsbestämmelserna.

I fråga om så kallade tredjemansskador anser utredningen också att det behövs en tydlig brytpunkt för när en skada ska omfattas av den nya respektive nu gällande järnvägstrafiklagen, även om regelsystemen är i princip likalydande. Precis som för transporterna föreslår därför utredningen att den nu gällande lagen ska tillämpas om en skada inträffar före ikraftträdandet av den nya lagen, dvs. före den 1 juli 2016.

I övrigt gör utredningen den bedömningen att det inte krävs några övergångsbestämmelser, utan att de nya bestämmelserna kan tillämpas direkt.

13 Ekonomiska och andra konsekvenser

13.1 Förslagen

Utredningen föreslår i betänkandet att den civilrättsliga järnvägs-lagstiftningen ska moderniseras och anpassas till COTIF 1999 och tågpassagerarförordningen.

Utredningens förslag är att detta ska ske genom att tågpassa-gerarförordningen ska tillämpas på alla spårbundna passagerartrans-porter – i fråga om ansvar också de med spårväg och tunnelbana – som inte omfattas av CIV 1999 och att CIM 1999 ska tillämpas på alla godstransporter som inte redan omfattas av bihanget. Vidare föreslår utredningen att CUV och CUI ska tillämpas också på de avtal som inte redan omfattas av bihangens tillämpningsområden. Slutligen föreslår utredningen att transportören ska ha rätt att enligt regressbestämmelsen i CUI från infrastrukturförvaltaren kräva åter de kostnader som uppkommit som en följd av bestäm-melserna om ersättning och assistans i tågpassagerarförordningen, i den kommande lagen om resenärers rättigheter vid kortare passa-gerartransporter och i andra föreskrifter.

Förslagen innebär att samma regelsystem kommer att tillämpas oavsett om transporterna (CIV och CIM) respektive avtalen (CUV och CUI) är nationella eller internationella. För passagerarnas del kommer reglerna i CIV att tillämpas oavsett om det är COTIF 1999 eller tågpassagerarförordningen som tillämpas.

CUV och CUI är delvis civilrättsliga regleringar vid nyttjande av vagnar och infrastruktur i järnvägstrafik. Flertalet bestämmelser i framför allt CUV är dispositiva och avtalsinnehållet kommer där-för även fortsättningsvis i stora delar bestämmas av parterna själva. De tvingande reglerna i CUI utgör inte någon egentlig skillnad mot vad som redan gäller i dag genom trafikeringsavtalen.

En skillnad i förhållande till nuvarande regler är att beloppsbegränsningen i CIV och CIM har höjts. Dessutom innebär utredningens förslag att begränsningsbeloppet om 400 000 SDR för vissa personskador ska gälla också vid nationella transporter. Detta ansvar är i dag obegränsat. Det är en anpassning till vad som gäller för skador på fartygspassagerare.

Det förslag som förväntas få störst konsekvenser – framför allt för transportörer och infrastrukturförvaltare – är bestämmelsen om regress. Regressbestämmelsen ger transportören rätt att kräva ersättning av infrastrukturförvaltaren för sådana kostnader som transportören haft enligt bestämmelserna om ersättning och assistans i CIV, CIM, tågpassagerarförordningen och den kommande lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor. Från den ersättningen ska dock eventuellt utbetalade kvalitetsavgifter avseende samma händelse avräknas. Störst betydelse i ett kortare perspektiv kommer bestämmelsen att få vid stora störningar i tågtrafiken. I ett längre perspektiv förväntas bestämmelsen få stor betydelse som ett incitament för infrastrukturförvaltarna att förebygga sådana störningar.

13.2 Kostnader för inställda tåg och förseningar

Utredningen har gett VTI i uppdrag att bland annat kartlägga omfattningen av de förseningar som inträffar liksom att redogöra för grunderna för förseningarna samt att göra en bedömning av vilka kostnader förseningarna ger upphov till (för de referenser som anges i texten, se VTI:s rapport, bilaga 3).

Av VTI:s rapport framgår att under år 2013 var 43 607 av de 916 376 resandetågen (4,8 procent) helt inställda och 41 768 (4,6 procent) delvis inställda, dvs. inställda på en del av sträckan i tåguppdraget. Av de 312 685 godstågen var 118 191 (37,8 procent – VTI:s bedömning är att många av dessa ställts in av operatörerna själva) helt inställda och 12 595 (4,0 procent) delvis inställda. Ett delvis inställt tåg kan även innebära att ett helt tågnummer inom ett uppdrag är inställt. VTI valde att inte redovisa någon fördelning över orsakerna för de inställda tågen. Skälet för det var att Trafikverket angett att kvaliteten på denna kodning är osäker. Flera av de regler som används för att registrera orsak kan exempelvis få till resultat att de förseningar som sägs bero på järnvägsföretag är

överrepresenterade. VTI har också under hand angett att det i första hand torde vara tåg som ställs in och/eller leds om som ger upphov till stora kostnader för dem som drabbas. Inställda/omledda tåg omfattas inte alls av systemet med kvalitetsavgifter för den analyserade perioden.

Vidare framgår av VTI:s rapport att av 840 215 framförda resandetåg där tidsangivelse finns vid ankomst till slutstation var:

- 73 715 (8,8 procent) mer än fem minuter försenade och 7 524 (0,9 procent) mer än fem minuter för tidiga,
- 16 509 (1,9 procent) mer än 20 minuter försenade och 390 (0,0005 procent) mer än 20 minuter för tidiga,
- 2 617 (0,3 procent) mer än en timme försenade och 64 mer än en timme för tidiga,
- 1 261 (0,1 procent) mer än 90 minuter försenade och 36 mer än 90 minuter för tidiga.

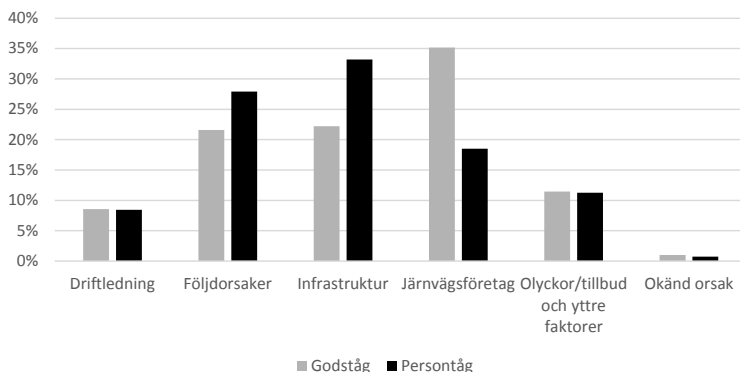
Inget resandetåg var mer än ett dygn försenat eller för tidigt till slutstation. Av 166 690 framförda godståg där tidsangivelse finns vid ankomst till slutstation var

- 33 353 (20,0 procent) mer än fem minuter försenade och 98 103 (58,9 procent) mer än fem minuter för tidiga,
- 21 292 (11,3 procent) mer än 20 minuter försenade och 65 753 (35,0 procent) mer än 20 minuter för tidiga,
- 10 557 (5,6 procent) mer än en timme försenade och 27 512 (14,7 procent) mer än en timme för tidiga,
- 7 108 (3,8 procent) mer än 90 minuter försenade och 14 803 (7,9 procent) mer än 90 minuter för tidiga.

Ett godståg var mer än ett dygn försenat och åtta var mer än ett dygn för tidiga.

I fråga om försenade tåg anger VTI orsakerna, eftersom kvaliteten på orsaksrapporteringen är bättre för försenade än för inställda tåg. Förseningsorsaker kodas av Trafikverket på tre nivåer. Orsaker på den övergripande nivån (nivå 1) är Driftledning, Infrastruktur, Järnvägsföretag, Olyckor, tillbud och yttre faktorer, och Följd-

orsaker. Orsaker registreras för merförseningar som uppgår till 3 minuter eller mer. I figuren nedan redovisas andelen merförseningar uppdelade på de olika orsakerna i nivå 1 dels för godståg, dels för persontåg. För godståg står järnvägsföretag för den största andelen av merförseningarna (35 procent) medan det för persontåg är infrastrukturen (33 procent) som står för den största andelen. Flera orsaker, kopplade till olika merförseningar på sträckan, kan rapporteras för ett och samma tåg.



Enligt uppgift från Branschföreningen Tågoperatörerna, som VTI redovisar i sin rapport, inträffade 91 088 störningar där Trafikverket angav orsakskoden "Infra" under år 2013. Dessa störningar ledde till tågförseningar om totalt 24 446 timmar. De totala konsekvenserna och kostnaderna som järnvägsföretagen tvingas bära i anledning av dessa brister kan uppgå till mycket stora belopp. En typ av merkostnader för operatören består av oplanerad logi för personalen. Det finns också exempel på kostnader för bärgning och bogsering. De största kostnadsposterna utgörs emellertid av ersättnings trafik i form av buss och taxi. Dessutom drabbas operatörerna av reklamationer och tvingas utge ersättning till kund enligt tågpassagerarförordningen.

VTI uppger också i rapporten att det under år 2009 genomfördes en studie av förseningskostnader för resandetåg; jfr WSP (2009). Beräkningen baserades på då tillgängliga förseningsdata från Banverkets databas TFÖR. Förutom den genomsnittliga förseningen användes standardavvikelsen i förseningarna för att ta hänsyn till att

större förseningar kan antas uppfattas som mer kostsamma än smärre störningar.

Tågförseningsstatistik är inte detsamma som statistik över förseningar för resande. För att göra en bedömning av antalet resande på olika förbindelser, en uppgift som normalt hemlighålls av kommersiella skäl, användes modellberäknat resande. Studien pekade på att de samhälleliga förseningskostnaderna år 2006 för passagerare totalt uppgick till mellan 1,3 och 1,9 miljarder kronor. Uppräknat till 2013 års penningvärde skulle det motsvara mellan 1,4 och 2,1 miljarder kronor.

Vidare anger VTI att McKinsey (2010) uppskattade förseningskostnader under vintern 2009/10 till 3 miljarder kronor. Då bör man beakta att förseningarna under vintrarna 2010 och 2011 ledde till att förseningar längre än 15 minuter ökade kraftigt. Däremot var förseningsfrekvensen under år 2012 på ungefär samma nivå som år 2006. Vidare bör beaktas att persontransportarbetet på järnväg ökade med cirka 23 procent mellan åren 2006 och 2013. Sammantaget innebär det att fler torde ha berörts av en given mängd tågförseningar.

Enligt Resenärsforums rapport Ett lyft för järnvägen, december 2014, Resenärsforums Nyhetsbrev 2014 nr 10, har den bristande punktligheten bedömts ha en samhällsekonomisk kostnad om cirka fem miljarder kronor per år enligt Trafikverket (se s. 13).

Som tidigare noterats har också resenärerna kostnader för förseningar. Med stöd av ett räkneexempel kan man illustrera betydelsen av dessa kostnader. Ett tåg med 250 passagerare försenas med 20 minuter (en tredjedels timme). Tåget har 200 privatresenärer och 50 tjänsteresenärer. ASEK 5 rekommenderar att marginella förändringar av restid värderas till 73 kronor/timme för privata tågresor och 247 kronor/timme för tjänsteresor. För förseningstid rekommenderas 3,5 gånger åktidsvärdet. Förseningskostnaden blir för exempelståget då $(200 \cdot \frac{1}{3} \cdot 73 \cdot 3,5 + 50 \cdot \frac{1}{3} \cdot 247 \cdot 3,5) = 31\,441$ kronor.

Enligt den enkät som utredningen skickat ut till transportörer och andra järnvägsföretag (enkäten skickades ut till samtliga som begärt tåglägen för år 2014, se avsnitt 10.3) uppgår kostnaderna för förseningar till ingenting alls upp till över hundra miljoner kronor (SJ AB). Av den kostnaden utgörs för SJ:s del knappa 40 procent av restidsgarantier och resten av ersättningstrafik. För Västtrafik (Västra Götaland) rörde det sig om knappt 30 procent för restidsgarantier

och för Skånetrafiken 25 procent. SJ har uppgett att de har runt 275 000 ärenden om restidsgaranti årligen.

Av svaren framgår att runt 60 procent av förseningarna bedöms ha orsakats av infrastrukturförvaltaren. För exempelvis SJ:s del skulle därför en regressbestämmelse ha renderat företaget cirka 60 miljoner kronor under år 2013 (60 procent av cirka 100 miljoner kronor), under förutsättning att SJ skulle ha fått samtlig ersättningstrafik ersatt. Det är dock inte sannolikt att all ersättningstrafik skulle ha varit ersättningsgill, eftersom SJ och andra transportörer ofta sätter in ersättningstrafik innan de är skyldiga att göra det enligt lag eller förordning. Från detta belopp måste också de utbetalade kvalitetsavgifterna avräknas. De uppgick år 2013 till 5,4 miljoner kronor (netto). Då återstår ändå ett betydande belopp. Enligt uppgift från SJ är kostnaden för förseningar under år 2014 högre än den var under år 2013. Det rör sig alltså om förhållandevis stora belopp för det enskilda järnvägsföretaget som SJ och de andra järnvägsföretagen skulle kunna få ersatta om regressbestämmelsen införs.

VTI tar också upp 20 exempel på störningar under år 2013 (problem med infrastrukturen) som SJ tillhandahållit. Enligt den tabell som SJ har gjort orsakade dessa störningar följande kostnader för restidsgaranti och reklamationer (sammanlagt 2 979 629 kronor exklusive mervärdesskatt) respektive för ersättningstrafik (sammanlagt 5 022 390 kronor):

Restidsgaranti och reklamationer (exkl. moms)	Ersättningstrafik	Kvalitetsavgifter
24 003 kr	114 752 kr	8 725 kr
239 334 kr	231 446 kr	97 630 kr
189 kr	233 123 kr	10 030 kr
88 994 kr	265 309 kr	36 460 kr
120 622 kr	424 491 kr	41 955 kr
100 395 kr	115 428 kr	1 230 kr
16 371 kr	186 562 kr	8 770 kr
4 791 kr	133 135 kr	1 800 kr
1 698 854 kr	1 185 782 kr	21 565 kr
4 834 kr	121 841 kr	19 880 kr
138 902 kr	355 544 kr	33 150 kr
127 002 kr	294 168 kr	2 085 kr
11 579 kr	184 567 kr	10 165 kr
48 114 kr	149 812 kr	555 kr

21 977 kr	111 663 kr	19 385 kr
6 369 kr	149 527 kr	0 kr
0 kr	103 993 kr	585 kr
1 372 kr	122 167 kr	0 kr
272 469 kr	129 615 kr	8 665 kr
53 459 kr	409 464 kr	9 350 kr

För samma händelser fick SJ sammanlagt 331 985 kronor i kvalitetsavgifter.

Vad gäller godstrafiken är förhållandena annorlunda. Där leder sällan en störning i infrastrukturen till dröjsmålshantering från transportörens sida. I stället korrigerar transportören med interna/externa insatser för att undvika att tappa kunden alternativt för att undvika att bryta mot avtalet. En störning kan ju bland annat leda till att transportören inte kan avhämta kundens gods i tid, vilket utgör ett avtalsbrott för vilket transportören har att ersätta kunden med direkta kostnader (ersättningstransporter etc.) snarare än dröjsmålsersättning. Det kan ju också leda till uteblivna intäkter, antingen i det särskilda fallet eller i form av en förlust av en kund. Det senare kan innebära ett avbräck på många miljoner kronor.

Det finns också indirekta kostnader som riskerar att drabba samhället i stort vid stora och upprepade förseningar. Det kan exempelvis innebära att gods flyttas från järnväg till väg (vilket också kan få en negativ miljöpåverkan). Det kan också innebära att personer avstår från arbete på annan ort, eftersom de inte vill pendla med ett osäkert kommunikationsmedel. Dessa indirekta kostnader är naturligtvis mycket svåra att värdera.

Sammantaget kan alltså konstateras att försenade och inställda tåg orsakar stora kostnader, såväl för samhället i stort, som för enskilda företag och resenärer. I dag kompenseras inte transportören för de kostnader som beror på infrastrukturförvaltaren. Inte heller är kvalitetsavgifterna i dag sådana att de utgör ett verkligt incitament för infrastrukturförvaltarna att begränsa förseningarna.

13.3 Konsekvenser för företagen

13.3.1 Berörda företag

Enligt tågplan 2014 har 28 järnvägsföretag eller transportörer tågläge för godstrafik i Sverige och 35 järnvägsföretag eller transportörer tågläge för passagerartrafik.

Godstrafik	Passagerartrafik
ABB AB/Power Transformers	Arriva Tåg AB
Baneservice Skandinavia AB	Arriva Östgötapendeln AB
Captrain Sweden AB	Arvidsjaur Järnvägsförening
CargoNet AS	A-Train AB
CFL Cargo Sverige AB	Bergslagens Jernvägssällskap
DB Schenker Rail Scandinavia A/S	Botniatåg AB
Green Cargo AB	DSB Sverige AB
Hector Rail AB	Engelberg - Norbergs Järnvägshistoriska Förening
Infranord AB Entreprenad	Föreningen Sörmlands Veteranjärnväg
Infratek Sverige AB	Grängesbergbanornas Järnvägmuseum
Inlandståget AB	Inlandståget AB
LKAB Malmtrafik AB	Jönköpings Länstrafik, Landstingets kansli/fakturaenheten
Midwaggon AB	Kalmar Veteranståg
Nordiska Tåg AB	Landstinget Gävleborg
Railcare Logistik AB	Landstinget i Kalmar län, länstrafik
Real Rail AB	Museiföreningen Gefle-Dala Järnväg
RushRail AB	Nässjö Järnvägmuseum
Skandinaviska Jernbanor AB	Orsa Jernvägsförening
Spark Trade AB	Region Skåne
Strukton Rail AB	SJ AB
Svensk Järnvägsteknik AB	Skandinaviska Jernbanor AB
Svensk Tågmotorkraft AB	Stiftelsen Dal Västra Värmlands Järnväg
SWT Swedtrac Trafik AB	Stockholms Kultursällskap för Ånga och Järnväg
TM Rail AB	Stockholms Läns Landsting
TX-Logistik AB	Stockholms Ånglokssällskap
Tågfrakt Produktion Sverige AB	Svenska Motorvagnsklubben
Tågåkeriet i Bergslagen AB	Svenska Tågkompaniet AB
VR-Track Sweden AB	Tjustbygdens Järnvägsförening
	Trafikverket Museer
	Tågåkeriet i Bergslagen AB

Uppsala Läns Landsting
Veolia Transport Sverige AB
Västtrafik AB
Öresundståg AB
Östgötatrafiken AB

Alla som sökt tågläge är inte företag som bedrivs kommersiellt. Det finns också sådana som opererar på egna linjer och som därför inte behöver söka tågläge i Trafikverkets infrastruktur, t.ex. fristående museijärnvägar.

De infrastrukturförvaltare av någon betydelse som opererar i Sverige är Trafikverket, Arlandabanan, Öresundsbrokonsortiet och Inlandsbanan.

13.3.2 Konsekvenser av regressbestämmelsen

Det förslag som kommer att få störst konsekvenser för företagen är regressbestämmelsen. Den nya regleringen innebär att transportörer som har förorsakats kostnader på grund av bestämmelser om ersättning och assistans i CIV, CIM, tågpassagerarförordningen eller den kommande lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor som nu bereds inom Regeringskansliet kan kräva att infrastrukturförvaltaren ska ersätta transportören. De kvalitetsavgifter som transportören erhållit från infrastrukturförvaltaren för samma händelse ska räknas av från ersättningen.

Störst betydelse synes regressen få för passagerartransportörer på grund av de stora kostnaderna för ersättningstrafik, även om också godstransportörer regressvis kan kräva infrastrukturförvaltarna på den ersättning som utgetts med stöd av CIM (för en närmare beskrivning av detta, se kap. 9 i delbetänkandet SOU 2014:26). Därutöver kommer godstransportörerna naturligtvis också att få del av de incitamenteffekter som bestämmelsen bedöms ge (jfr avsnitt 10.6.1 och se vidare nedan).

SJ:s bedömning är att regressmöjligheten endast kommer att användas vid enstaka större händelser, särskilt då kvalitetsavgifterna ökar i storlek. Hur stora regressanspråken kommer att bli är avhängigt flera faktorer, bland annat vilka händelser och störningar som kommer att inträffa framledes, hur kvalitetsavgifterna kommer

att utvecklas och vilka administrativa kostnader som järnvägsföretagen kommer att ha.

Utifrån de ganska osäkra uppgifter som utredningen har, uppskattar utredningen att SJ:s regressanspråk kommer att uppgå till ett par tiotals miljoner på årsbasis (men då under förutsättning att SJ endast drabbas av ett fåtal större störningar). SJ:s marknadsandel av passagerartrafiken var år 2012 ungefär 68 procent räknat i person-km (se Resenärforums rapport Ett lyft för järnvägen, december 2014, Resenärforums Nyhetsbrev 2014 nr 10, s. 8). Samtidigt står SJ för endast sex procent av förseningarna (se a. rapport s. 11), fast kostnaderna för förseningar för SJ är, som framgått tidigare, betydligt större än för transportörer med regional eller lokal trafik (se avsnitt 10.5.1).

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att transportörerna kommer att kunna få cirka 30–40 miljoner kronor årligen regressvis och att SJ troligtvis är den transportör som kommer att erhålla störst andel av beloppet. Men även mindre transportörer kommer alltså att gynnas av förslaget. Deras del bedöms utgöra någonstans mellan 40 och 60 procent av dessa 30–40 miljoner kronor. Sammantaget kommer alltså samtliga transportörsföretag att gynnas av att en regressbestämmelse införs.

I beloppet om 30–40 miljoner kronor ingår inte de kostnader som SJ och andra transportörer har för ersättningar för person- och saksador. Dessa ersättningar är emellertid av förhållandevis begränsad omfattning, eftersom större olyckor är ovanliga. Vid en större olycka utanför Kimstad (oktober 2010) då en av Trafikverket anlitad traktorgrävare kolliderade med ett X 2000 utgavs sammanlagt cirka en miljon kronor i ersättning för personskador. Sakskadorna uppgick till 94 miljoner kronor. Samtidigt är detta skador där det redan i dag finns en regressrätt och därför inget som bör ingå i beräkningen av konsekvenserna av förslagen i detta betänkande.

En grupp företag kommer emellertid att få ökade kostnader. Det rör sig om de infrastrukturförvaltare som kommer att åläggas att betala ersättningar enligt regressbestämmelsen. I första hand är det naturligtvis Trafikverket det rör sig om (se avsnitt 13.4.1 nedan), men det finns också företag som är infrastrukturförvaltare på huvudspår i Sverige (enligt uppgift från Trafikverket rör det sig om knappa fem procent sammanlagt: drygt fem procent för person-

trafiken och drygt en procent för godstrafiken). Om man antar att dessa förvaltare svarar för ersättningar i paritet med hur mycket trafik som går på deras spår torde dessa alltså svara för cirka fem procent. Det blir totalt cirka två miljoner kronor på ett år. Det är emellertid högt räknat eftersom det för dessa övriga infrastrukturförvaltare ofta råder viss samhörighet mellan förvaltare och det/de företag som bedriver trafiken (jfr t.ex. Arlandabanan och A-Train). I de fallen kommer det alltså inte att bli aktuellt med regress. Sannolikt blir därför effekterna för övriga infrastrukturförvaltare lägre än fem procent (om det ens blir någon effekt).

Eftersom samtliga transportörer av passagerare hanterar restidsgarantiärenden finns redan i dag ett antal handläggare som ägnar sig åt detta. Exempelvis har SJ någonstans mellan 10 och 15 årsarbetskrafter som ägnar sig åt skadereglering/reklamationer (där merparten ägnar sig åt reklamationer, eftersom restidsgarantiärendena är automatiserade). Gissningsvis kommer också infrastrukturförvaltarna att behöva avsätta ett antal årsarbetskrafter åt regresshantering. Eftersom en hel del av ärendena hos transportörerna kommer att täckas (mer eller mindre) av kvalitetsavgifterna kommer emellertid inte antalet ärenden hos infrastrukturförvaltarna vara alls lika högt. Infrastrukturförvaltarna kommer därför inte att behöva lika många handläggare som transportörerna. Det kan också förutses att parterna kommer att utarbeta rutiner för hanteringen, varför utredningens uppfattning är att det inte kommer att krävas särskilt många som ägnar sig åt regresshanteringen. Dessa infrastrukturförvaltarföretag kommer troligen att behöva anställa maximalt en halv årsarbetskraft (cirka 500 000 kronor) för att kunna handlägga ersättningsärendena (för motsvarande arbete på Trafikverket, se avsnitt 13.4.1). Sammantaget rör det sig således om maximalt en miljon kronor per infrastrukturförvaltare.

De redovisade beloppen kommer dock troligen bara att vara giltiga en kortare tidsperiod. Hela tanken med att införa en regressbestämmelse är att den ska utgöra ett incitament för infrastrukturförvaltarna att minimera antalet störningar eller risker för störningar.

VTI anger följande i sin rapport:

Ju oftare en part förorsakar störningar för övriga parter, desto större är risken för att ett system med regress skulle få återkommande krav på ersättning för uppkomna kostnader. För att minska denna risk är det

möjligt att genomföra en mängd olika åtgärder och avsikten är här att översiktligt belysa vad detta kan innebära.

Av central betydelse för att identifiera sådana åtgärder är att ha tillgång till ett väl fungerande system för mätning av förseningar och för orsaksregistrering. Information av denna art skapar en grund för systematisk analys av vad som sker i genomförandet av järnvägstrafik. På så sätt kommer intresset för förbättringar att med automatik riktas mot de företeelser som skapar de största störningarna. Exempelvis kan det då bli möjligt att notera att delar av järnvägsnätet med ofta återkommande störningar kan bero på att infrastrukturens standard är otillräcklig eller att kapaciteten på denna plats är hårt utnyttjad. Däremot finns det inte skäl att tro att eventuella problem som härrör från operatörernas agerande på ett systematiskt sätt skulle inträffa på fysiskt avgränsade platser.

Trafikverket har idag tillgång till ett antal system för att löpande mäta banans standard. Exempelvis används tåg som regelbundet mäter spårsläge. Starka avvikelser mellan önskvärt och uppmätt spårsläge ger upphov till så kallade C-fel vilket är brister som den ansvarige entreprenören måste korrigera med kort varsel. Det genomförs också mätningar i form av Oförstörande provningar (OFP) vilket är ett tillvägagångssätt för att tidigt upptäcka tecken på sprickbildning. Ytterligare en hantering är de system för manuell felrapportering som finns.

Med stöd av information av denna art är det möjligt att undersöka om det finns generella samband mellan mängden fel, spårens ålder och förseningsfrekvensen. Om så är fallet är det också möjligt att tidigt få indikationer på när åtgärder behöver sättas in för att undvika brandkårsutryckningar. Det dyra avhjälpande underhållet kan i så fall ersättas med ett planerat och normalt billigare förebyggande underhåll.

Medan Trafikverket har ansvar för att banan är i ett skick som minimerar risken för att trafiken störs av skador och fel så omsätter fristående underhållsentreprenörer detta ansvar till faktisk handling. Det är då betydelsefullt att de avtal som reglerar entreprenörernas ansvar är utformade på ett sätt som ger arbete i banan den prioritet som är lämplig i förhållande till behovet av att använda banan för trafik. Av sådana skäl finns det anledning att överväga att så långt som möjligt inbegripa entreprenörerna i arbetet med att lägga tidtabeller för att på ett samlat sätt balansera de olika behoven mot varandra: Underhåll kan minska möjligheten att bedriva trafik, men för lite underhåll kan skapa stora framtida störningar.

För att balansera olika önskemål om att få tillgång till banan mot varandra är det betydelsefullt att hantera implikationerna av när under dygnet eller året olika underhållsåtgärder genomförs. Vid vissa tider kan trafiken vara av begränsad omfattning, men – i synnerhet om detta

är nattetid – i stället kan entreprenörens lönekostnader vara högre. Detta pekar också på betydelsen av att ha goda kunskaper om kostnaderna för underhåll, i det här exemplet om kostnadsskillnader under dygnet, för att fatta korrekta beslut.

Underhållsentreprenörernas sätt att genomföra sina arbetsuppgifter har konsekvenser för möjligheten att hålla tågens tidtabell. Den mest uppenbara aspekten är att entreprenören behöver göra ett gott arbete, dvs. bidra till att hålla infrastrukturen i ett sådant skick att risken för störningar minimeras. På ett mera operationellt plan är det också angeläget att entreprenören lämnar spåret så snart som man närmar sig slutet på den tid man fått sig tilldelad.

Inom Trafikverkets ansvarsområde ligger även de beslut som fattas både i arbetet med en framtida tidtabell liksom de beslut som trafikledningen tar för att hantera en störning. Tidtabellplaneringens betydelse kanske framför allt är kopplad till antalet tåg i ett system; ju fler tåg, desto större nytta av banan samtidigt som risken för spridningseffekter när en störning inträffar blir större. Det kan i vissa situationer finnas skäl att avvisa ansökningar om trafik för att på så sätt begränsa störningskänsligheten.

En central arbetsuppgift för tågtrafikledningen är att på mycket kort tid ta ställning till vilket tåg som ska få vänta på vilket när en störning inträffar. Beroende på vilket val som görs kan konsekvenserna av en störning bli olika stora. Idag saknas fortfarande optimeringshjälpmedel som stöd för att snabbt fatta sådana beslut. En internationell utveckling av sådant beslutsstöd pågår och en prövas för närvarande i Norge.

Det är rimligt att tro att operatörer av både person- och godstrafik har tillgång till goda kunskaper om de olika anledningar som kan finnas till tågstörningar som uppstår av egen förskyllan. Det är därmed också rimligt att tro att man sätter in lämpliga åtgärder för att begränsa de mest frekventa skälen till förseningar. I början av 1990-talet visade en enkel sammanställning att den enskilt vanligaste förklaringen till förseningar då var att personalen inte kom i tid till terminalen och att tågen därför inte heller kunde avgå i tid. Det mesta talar för att man sedan dess har utvecklat mekanismer för att minimera risken för att detta fortfarande är en vanlig anledning till förseningar.

Olika åtgärder för att begränsa risken för förseningar kostar olika mycket att genomföra. Vare sig infrastrukturhållare eller operatörer har emellertid anledning att lägga ner mer resurser på sådana åtgärder än vad som motiveras av de kostnadsbesparingar som kan göras. Avsikten med olika system med avgifter eller belöningar är att förmå parterna att i dessa överväganden också ta hänsyn till de konsekvenser det egna agerandet får för andra i systemet.

Ett exempel illustrerar denna tanke: En operatör som drabbas av en lokskada har ett egenintresse av att inte bara reparera loket för ögonblicket utan också att minska risken för att felet uppträder fler gånger. Om ett sådant fel skulle kunna innebära regresskrav stärks motivet för att genomföra kostsamma reparationer. I förlängningen kan konsekvensen bli att operatören tidigarelägger beslutet att byta ut ett gammalt mot ett nytt lok.

Exemplet visar också att det inte nödvändigtvis finns skäl att helt eliminera risken för störningar. Somliga resursinsatser kan vara så kostsamma att de förbättringar i tidtabellhållningen som skulle uppnås inte är motiverade.

En annan tänkbar aspekt som kan illustreras av exemplet kan spåras i dagens system för kvalitetsavgifter. I nuläget tycks operatörerna acceptera huvuddelen av de orsaker till inträffade störningar som Trafikverket anger. Den viktigaste förklaringen är sannolikt att orsaksgivelsen är korrekt. Men det kan också bero på de (personal-) kostnader operatörerna skulle behöva ta på sig för att granska Trafikverkets rapporter och för att överklaga dem. För att slippa sådana kostnader accepteras de förseningsorsaker som Trafikverket anger eftersom en rättelse skulle innebära så små besparingar att detta inte är motiverat i förhållande till de resurser man skulle behöva avsätta för ändamålet.

I fråga om incitamenteffekterna anger VTI:

Förutom rättvisa, syftar ett system med regress till att ge aktörerna i systemet incitament att vidta åtgärder som ska minska risken för förseningar. Från ett principiellt perspektiv är det väl känt att en effektiv användning av samhällets resurser uppnås om de avgifter som tas ut avspeglar samtliga kostnader som uppstår till följd av en försening. Ersättningar baserade på principen om regress därför ses som en avgift som, rätt utformad, ger korrekta incitament för att undvika förseningar.

En aspekt av detta resonemang är att både regress- och avgiftssystem kan utformas utan att i förhand veta vilka möjligheter olika aktörer har till anpassning. De anpassningar som sker visar sig i stället i efterhand. Om det är möjligt att genomföra åtgärder som minskar förseningarna och därmed de avgifter eller regressersättningar som betalas ut är det till och med möjligt att komma nära en effektiv lösning också vid låga avgifts- och ersättningsnivåer.

Den omedelbara effekten av att införa regress är uppenbarligen att en part betalar en ersättning till någon annan. En sådan kostnad kan helt eller delvis komma att övervältras på resenärer och transportköpare i form av högre priser för transporter och resor. Konsekvensen kan i så

fall bli att efterfrågan minskar. I den mån kostnaden i stället absorberas av operatörerna och infrastrukturförvaltarna så minskar i stället deras lönsamhet.

I avsnitt 4.6 noteras emellertid att ett regresskrav inte behöver ge upphov till en ny kostnad. Det handlar i stället om att en kostnad som redan uppstått betalas av någon annan än den som drabbas. Det är också detta som är grunden för de incitament som skapas: Trafikverket kan drabbas av kostnader till följd av att axeln på ett lok går av. Myndigheten kan inte göra något för att minska risken för att detta upprepas. I den utsträckning den ansvarige operatören vet att företaget kan komma att krävas på ersättning för konsekvenserna av ett axelbrott stärks dess incitament att minska risken för denna typ av störning. Exempelvis kan man välja att undersöka vagnaxlar mera ofta för att så tidigt som möjligt identifiera en begynnande sprickbildning.

Av den tidigare framställningen framgår också att operatörer kan lägga in en marginal i sina tidtabeller för att ta höjd för de förseningar man inser kan komma att inträffa. Priset mot slutkund inkluderar därför kostnaden också för denna marginal. Om mängden trafikstörningar minskar påbörjas en process som i slutänden kan komma att innebära att också priset mot slutkund minskar. Kostnaden för regress innebär i så fall i första hand en kortsiktig omfördelning av kostnaderna mellan olika parter i järnvägssystemet. Långsiktig skulle en sådan sänkning kunna påverka kostnadsnivån för transporter. Det är självklart att denna typ av anpassningar tar tid. Därför materialiseras förmodligen inte alla sådana besparingar eller mera generellt beteendeförändringar omedelbart efter att en regressmöjlighet införs.

Vidare sägs i rapportens referat:

Regress innebär att den som drabbas ekonomiskt av förseningar som förorsakas av någon annan ges möjlighet att kräva ersättning för sina kostnader från den som förorsakat störningen. Om ett sådant system införs drabbas inte parterna i branschen – infrastrukturhållaren och dennes underhållsentreprenörer liksom de företag som bedriver tågtrafik – av nya kostnader. I stället betalas en kostnad som redan uppstått av den som förorsakat skadan. Ett regresskrav skulle därför på kort sikt inte påverka priset för resor och transporter med järnväg men kan på längre sikt ge parterna incitament att minska störningarna. I så fall minskar kostnaderna för att bedriva järnvägstrafik och i förlängningen kan priset komma att minska.

Någon omedelbar effekt kan alltså inte förväntas, men antalet störningar torde begränsas troligen redan efter ett par år. Samhälleliga investeringar i infrastrukturen kommer sannolikt också att bidra till minskade störningar. Exakt hur stor den begränsningen kom-

mer att bli går inte att uttala sig om. Utredningens bedömning är dock att de totala kostnaderna för försenade och inställda tåg på sikt kommer att reduceras väsentligt på grund av den föreslagna regress-möjligheten. Detta måste anses vara positivt för företag mer generell, liksom som för samhället i stort.

13.3.3 Konsekvenser av övriga förslag

Den modernisering som nu föreslås av den civilrättsliga järnvägs-lagstiftningen är snarast en anpassning till vad som redan gäller i dag. Tågpassagerarförordningen tillämpas sedan flera år och parterna på järnvägsmarknaden har redan till stor del anpassat sina trafike-ringsavtal till vad som gäller enligt COTIF 1999. Utredningens bedömning är därför att huvuddelen av förslagen inte kommer att få några egentliga konsekvenser för företagen.

Möjligen kan den föreslagna beloppsbegränsningen om 400 000 SDR få en positiv effekt för försäkringsbolagen. En beloppsbegräns-nings underlättar för försäkringsgivarna att kalkylera riskerna vid försäkring av operatörernas passageraransvar. Det kan emellertid inte förutsägas att det kommer att medföra några egentliga ekonomiska konsekvenser.

Sammanfattningsvis kan det alltså inte förutses att de ekonomiska konsekvenserna i övrigt kommer att bli särskilt stora för företagen.

13.4 Konsekvenser för myndigheter

13.4.1 Trafikverket

En inledande kostnad för Trafikverket kommer att vara att för-bättra sitt informationssystem med tillhörande orsakskodning. Detta är dock något som med största sannolikhet kommer att göras oavsett om förslagen i detta betänkande genomförs eller inte. Det är därför, enligt utredningens mening, inte en kostnad som hänför sig till betänkandets förslag.

Trafikverket kommer emellertid att få ökade kostnader med anledning av regressbestämmelsen, i vart fall inledningsvis. Dels kommer kostnader för ersättningstrafik och ersättning till rese-närer och lastägare att vältras över på Trafikverket, dels kommer

kostnaden för förebyggande underhåll att öka. I den första delen ingår också ytterligare personal för att hantera ersättningsärendena. Det kan också förutses att Trafikverket kommer att behöva bygga upp IT-system, motsvarande de som operatörerna har i dag, för att granska restidsgarantiärenden. Ett alternativ är att Trafikverket ges tillgång till transportörernas system.

Om transportörerna skulle kräva ersättning regressvis i alla de ärenden där transportörerna själva betalar ut ersättning och om varje ärende skulle kräva en manuell granskning har Trafikverket uppskattat att de skulle behöva ytterligare cirka 30 årsarbetskrafter. Utredningens bedömning är dock att det är ett litet fåtal ärenden som transportörerna kommer att föra vidare och kräva ersättning för (se avsnitt 13.3.2). Detta eftersom den största delen restidsgarantiärenden hanterar så låga belopp att transportörerna antingen kommer att anse sig kompenserade av kvalitetsavgifterna eller anse att den administrativa kostnaden kommer att överstiga det som de annars skulle kunna få i ersättning av infrastrukturförvaltarna. Hur många ärenden det kommer att röra sig om är omöjligt att uppskatta, eftersom det är beroende av dels vilka störningar som inträffar, dels hur kvalitetsavgifterna utvecklas. Utredningens bedömning utifrån dessa osäkra faktorer är att det för Trafikverkets del sammantaget kommer att röra sig om cirka 30 miljoner kronor i regressersättningar och ett mindre antal årsarbetskrafter för att hantera anspråken.

Trafikverket har angett att om Trafikverket inte fullt ut kompenseras genom högre anslag kan tre olika alternativa finansieringar av regressersättningarna tänkas. Det första är att Trafikverket kommer att använda sig av underhållsbudgeten, vilket i sig skulle vara kontraproduktivt för den efterfrågade incitamentseffekten. Det andra är att Trafikverket beviljar färre tåglägen, för att på så sätt minimera risken för förseningar. Det kan ifrågasättas om det är den effekt som eftersträvas. Det tredje är att Trafikverket som en konsekvens av det ökade ekonomiska ansvaret, och för att undvika att finansiera detta med medel avsedda för drift och underhåll, ser över möjligheterna för ett högre uttag av banavgifter. Det skulle innebära en slags rundgång i systemet, där kostnaderna för regressen i slutändan troligen hamnar på resenären eller lastägaren. Inte heller detta alternativ skulle alltså leda till ett incitament för infrastrukturförvaltaren att begränsa förseningarna.

Detta är ett uttryck för att det är svårt att med incitament förmå staten att handla såsom eftersträvas. Staten har ju också någon form av dubbla roller. Å ena sidan är det staten som eftersträvar en minskning av störningar och förseningar – och här föreslås en regressbestämmelse för att nå det syftet – och å andra sidan är det staten som måste betala för att så ska ske. Det är betydligt lättare att förmå ett privaträttsligt subjekt att handla på det önskade sättet genom incitament.

Sannolikt kan viss del av de ökade kostnaderna hanteras genom effektiviseringsåtgärder (minskade kostnader för viss hantering, bättre prioritering av åtgärder etc.). Utredningen anser mot den angivna bakgrunden att Trafikverkets ökade kostnader bör finansieras inom ram.

13.4.2 Transportstyrelsen

Kostnaderna för Transportstyrelsen är delvis avhängiga hur kvalitetsavgifterna utvecklas. Myndigheten har redan tillsyn över avgifter, inklusive kvalitetsavgifterna, varför utredningens förslag inte medför något nytt. Däremot har myndigheten inte tillsyn över skadestånd och andra ersättningar. Eftersom dessa föreslås vara komplementära kan det i vissa fall bli svårt att dra en gräns för myndighetens tillsynsverksamhet. Det finns också en risk att en infrastrukturförvaltare, i sin egenskap av monopolist, sätter svåruppfyllda villkor i form av t.ex. redovisningar för att regress ska medges. Det nu beskrivna skulle kunna innebära att antalet tvister enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519) gällande villkor i trafikeringsavtal kan bli fler.

Utredningens uppfattning är dock att utredningens förslag endast i marginell omfattning kommer att påverka Transportstyrelsen. Det merarbete som kan tillkomma torde rymmas inom myndighetens nuvarande verksamhet.

13.4.3 Övriga myndigheter

Konsumentverket

Enligt förordningen (2012:772) om behöriga myndigheter för resenärers rättigheter utövar Konsumentverket tillsyn över att vissa artiklar i tågpassagerarförordningen efterlevs. Denna tillsyn kommer att bli något utvidgad med anledning av att tågpassagerarförordningens tillämpningsområde i de delarna utsträcks till att omfatta också övriga internationella och nationella passagerartransporter. Som framgått rör det sig emellertid om ett förhållandevis litet antal transporter. Utredningens bedömning är därför att den tillkommande tillsynen utgör så pass lite arbete att det kan göras inom ramen för befintliga anslag.

De allmänna domstolarna

Domstolarna kan möjligen få något fler mål, om regresskraven blir föremål för tvist mellan transportörer och infrastrukturförvaltare. I den mån sådana tvister inte kan lösas mellan parterna är det de allmänna domstolarna som får pröva dem. Utredningens bedömning är dock att det kommer att röra sig om ett mycket litet antal mål som kommer till de allmänna domstolarna. Det saknas därför anledning att utöka anslagen för domstolarna, utan befintliga anslag räcker.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till järnvägstrafiklag

Lagen ersätter järnvägstrafiklagen (1985:192) och lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik.

1 § Denna lag tillämpas på

1. transport av resande och gods på järnväg,
2. nyttjande av vagnar i järnvägstrafik,
3. nyttjande av infrastruktur i järnvägstrafik, och
4. transport av resande på spårväg och tunnelbana.

Lagen tillämpas också i fråga om ansvar för person- eller sakskada som någon har tillfogats till följd av järnvägs-, spårvägs- och tunnelbanedrift i annat fall än vid transport.

Lagen tillämpas inte på brevbefordran med järnväg.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Tillämpningsområdet är tänkt att vara i huvudsak detsamma som i den nu gällande järnvägstrafiklagen i förening med det som föreslås av utredningen beträffande lagen om internationell järnvägstrafik (SOU 2014:26). Övervägandena finns i avsnitt 6.2, 6.4.2, 6.5, 7, 8 och 9.

I *första stycket* sägs vad som omfattas av lagens tillämpningsområde. Lagen ska alltså tillämpas på såväl nationell som internationell transport på järnväg (punkten 1), på nyttjande av vagnar i järnvägstrafik (punkten 2), på nyttjande av infrastruktur i järnvägstrafik (punkten 3) och på transporter av resande med spårväg och tunnelbana (punkten 4). Vad som innefattas i internationell järnvägstransport framgår av fördraget om internationell järnvägstrafik av den 9 maj 1980 i dess lydelse enligt ändringsprotokollet av den 3 juni 1999 (COTIF 1999). Något olika tillämpningsområden gäller för respektive bihang till COTIF 1999, se vidare under 3 §.

Punkten 2 handlar om bi- eller multilaterala avtal om nyttjande av järnvägsvagnar för utförande av transporter av passagerare eller gods. Eftersom CUV, som är det regelsystem som kommer att användas också för nationellt nyttjande, är dispositiv i stora delar, kommer det att stå parterna fritt att avtala på annat sätt. Exempelvis kommer de avtal som i dag är vanligast, GCU, fortfarande att kunna användas.

I punkten 3 handlar det om nyttjande av järnvägsinfrastruktur, som regleras i CUI. Detta bihang har utsträckts till att gälla också nationell järnvägstrafik (se 10 §). I Sverige återfinns mycket av det som anges i CUI i trafikeringsavtalen mellan infrastrukturförvaltare och transportör.

Punkten 4 klargör att den föreslagna lagen gäller också för spårväg och tunnelbana. Vad gäller ansvaret för förseningar på resor med spårväg och tunnelbana, liksom kortare resor på järnväg, kommer detta att regleras i den kommande lagen som nu bereds inom Regeringskansliet, se vidare under 7 §.

Till skillnad från i nu gällande lag har bestämmelsen om svensk tåg färja tagits bort. Resor med tåg färja kommer i stället att regleras helt genom bestämmelserna i CIV 1999, antingen direkt eller indirekt genom tågpassagerarförordningens bestämmelser. De tåg färjor som i dag är aktuella är Helsingborg-Helsingör respektive Trelleborg-Sassnitz. Eftersom de går till och från ett annat land som är anslutet till COTIF 1999 skulle de omfattas direkt av CIV 1999, även om bihanget inte skulle tillämpas nationellt (vilket det indirekt ska, se vidare 7 §).

I *andra stycket* anges att lagen tillämpas också när person- eller sakskada har uppkommit i annat fall än vid transport. Det handlar i huvudsak om så kallade tredjemansskador, som regleras i 15–17 §§. Som framgår av lagtexten omfattas tredjemansskador som uppkommit till följd av såväl järnvägsdrift, som spårvägs- och tunnelbanedrift.

I förarbetena till nu gällande järnvägstrafiklag definierades det särskilda spårdriftsansvaret. Det sades då inte omfatta, liksom enligt då gällande rätt, alla skador som uppkommer i trafikföretagets verksamhet. Det skärpta ansvar som spårdriftsansvaret innebär omfattade sålunda bara skador som är en följd av den egentliga kommunikationsverksamheten.

Någon utvidgning av spårdriftsansvaret avsågs inte. Järnvägsdriften ansågs omfatta, förutom själva befordringen, också den serviceverksamhet som järnvägen eller självständiga entreprenörer bedriver på tåget, t.ex. en restaurangrörelse. All verksamhet som kan sägas vara ett naturligt komplement till befordringen hänfördes enligt förarbetena till järnvägsdriften (prop. 1983/84:117 s. 216 f.).

Vidare anfördes att liksom tidigare vissa skador som uppkommer i spårföretagens verksamhet skulle komma att falla utanför tillämpningsområdet för den nya järnvägstrafiklagen. Ansvarigheten för sådana skador fick bedömas enligt annan speciallagstiftning eller enligt allmänna skadestandsregler.

I fråga om skador som utan närmare samband med förflyttning av spårfordon orsakas av elektrisk ström, t.ex. genom beröring av en luftledning eller en strömskena, gällde lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, numera 10 kap. ellagen (1997:857). Spårföretag blev vidare ansvariga enligt allmänna skadestandsregler för skador som uppkommer, utan direkt medverkan av spårfordon i trafik, till följd av att spårföretaget inte har vidtagit tillräckliga åtgärder mot halka eller till följd av bristfälligheter i byggnader, perronger, gångtunnlar, broar eller andra liknande anläggningar. Allmänna skadestandsregler ansågs också i sådana fall böra tillämpas om den skadeorsakande anordningen var av mera speciellt slag, såsom tunnelbanestationernas rulltrappor. (Se a. s.)

Någon annan definition eller tolkning av driftsansvaret är inte avsedd enligt den nu föreslagna bestämmelsen.

I paragrafens *tredje stycke* begränsas lagens tillämpningsområde. Där klargörs att lagen inte tillämpas på brevbefordran. Detta utgör ingen ändring i förhållande till nu gällande lag.

2 § Särskilda bestämmelser om transport av resande på järnväg finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (tågpassagerarförordningen).

Paragrafen upplyser om att det finns en EU-rättslig reglering på området.

Det finns således EU-rättsliga regleringar som delvis överlappar COTIF 1999. Det rör sig bland annat om civilrättsliga regler för

transporter av passagerare (tågpassagerarförordningen), där det alltså är CIV som överlappas. EU-förordningar tillämpas före svensk lag i den mån de reglerar samma sak.

Enligt artikel 2.1 i tågpassagerarförordningen gäller förordningen alla tågresor och järnvägstjänster i hela gemenskapen som tillhandahålls av ett eller flera järnvägsföretag med tillstånd i enlighet med rådets direktiv 95/18/EG av den 19 juni 1995 om tillstånd för järnvägsföretag (se artikel 2.1 tågpassagerarförordningen jämfört med rådets direktiv 95/18/EG av den 19 juni 1995 om tillstånd för järnvägsföretag, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg [järnvägssäkerhetsdirektivet], dock upphävt genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde [omarbetning], se artikel 65). Artikeln innebär att verksamhet vid järnvägsnät som är tekniskt eller funktionellt fristående från det allmänna järnvägsnätet och enbart används för lokal eller regional persontrafik eller för museitrafik inte omfattas av tågpassagerarförordningens bestämmelser.

Som exempel på sådana fristående nät avsedda för lokal persontrafik som inte omfattas kan nämnas Roslags- och Saltsjöbanan. I övrigt omfattas alltså all persontrafik som inte undantagits med stöd av artikel 2.4–6 i tågpassagerarförordningen. Sverige har inte utnyttjat någon av de undantagsmöjligheterna än så länge, men frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet.

3 § Som svensk lag gäller följande bestämmelser i fördraget om internationell järnvägstrafik av den 9 maj 1980 i dess lydelse enligt ändringsprotokollet av den 3 juni 1999 (COTIF 1999)

1. artiklarna 9, 11, 12 och 32,
2. bihang A om internationell transport av resande på järnväg (CIV),
3. bihang B om internationell transport av gods på järnväg (CIM),
4. bihang D om nyttjande av vagnar i internationell järnvägstrafik (CUV), och
5. bihang E om nyttjande av infrastruktur i internationell järnvägstrafik (CUI).

Den franska texten har företräde framför de tyska och engelska texterna.

De franska och engelska texterna av fördraget i de delar som anges i första stycket samt en översättning av dessa till svenska finns intagna som en bilaga till denna lag.

Genom paragrafen införlivas huvuddelen av COTIF 1999 med svensk rätt. Paragrafen inkorporerar bihangen A, B, D och E (CIV, CIM, CUV och CUI). Övervägandena finns i avsnitt 7.2 i SOU 2014:26.

I paragrafens *första stycke* anges de inkorporerade bihangen samt fyra bestämmelser i grundfördraget i COTIF 1999 som också inkorporeras; det är artiklarna 9, 11, 12 och 32.

Artikel 9 anger vad som är en beräkningsenhet. Alla ersättningar i COTIF 1999 anges i beräkningsenheter (se t.ex. artikel 30.2 i CIV och samma artikel i CIM). Med beräkningsenheter avses så kallade särskilda dragningsrätter (Special Drawing Rights, SDR). I artikeln anges också per vilken dag SDR ska beräknas när en talan förs enligt COTIF 1999 eller enligt tågpassagerarförordningen. I utredningens delbetänkande föreslogs att artikeln skulle transformeras, men sedan regeringen gjort en annan bedömning (se prop. 2014/15:58) följer utredningen regeringens förslag.

Artikel 11 är en regel som riktar sig till myndigheter, särskilt domstolar, och med den införs ett förbud för dessa myndigheter att kräva säkerhet för rättegångskostnader i rättsliga förfaranden enligt de enhetliga rättsreglerna.

I artikel 12 regleras verkställighet av domar samt kvarstad och utmätning. Artikel 32, slutligen, är en bestämmelse om preskription och verkställighet av skiljedom. Båda dessa bestämmelser riktar sig till enskilda eller myndigheter. Artiklarna kompletteras av befintliga bestämmelser i lagen (1985:193) om internationell järnvägs trafik (5 och 6 §§), som beskriver hur en ansökan om verkställighet ska göras i Sverige.

De processrättsliga bestämmelserna i såväl grundfördraget (artikel 12) som i bihangen (artiklarna 57, 63.4 och 63.5 CIV, artiklarna 46, 51.4 och 51.5 CIM, artikel 11 CUV samt artiklarna 20 och 24 CUI) tar upp frågor om behörig domstol och verkställighet som även regleras i Bryssel I-förordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar

på privaträttens område). Som framgår av avsnitt 7.2 i SOU 2014:26 torde konventionens processrättsliga regler gå före Bryssel I-förordningens när konventionen är tillämplig. I den mån en processrättslig fråga varken regleras i COTIF 1999 eller i Bryssel I-förordningen, tillämpas nationell rätt.

På internationell transport av passagerare tillämpas CIV 1999. CIV 1999 gäller för varje transport på järnväg av resande och resgods när avrese- och bestämmelseplatserna finns i olika fördragsstater.

När en internationell transport som omfattas av ett enda avtal inbegriper en inrikes transport på väg eller en inre vattenväg, utöver en gränsöverskridande järnvägstransport, är CIV tillämpligt på hela transporten. CIV är också tillämpligt på hela transporten om en del av den sker genom en sjötransport eller en gränsöverskridande transport på en inre vattenväg som är inskriven på den så kallade CIV-listan.

CIV är inte tillämpligt på gränsöverskridande transporter som sker mellan stationer i grannländer och de linjer som transporten utförs på förvaltas av en eller flera infrastrukturförvaltare från endast en av staterna. För Sveriges del finns dock inte några sådana transporter.

CIM är tillämpligt på alla avtal om transport av gods på järnväg mot betalning när platsen för avlämning av godset och den avsedda platsen för mottagandet av godset finns i två olika medlemsstater. Om endast en av dessa platser finns i en medlemsstat får parterna komma överens om att CIM ska tillämpas.

CIM är alltså bara tillämpligt när den internationella godstransporten sker mot betalning. CIM kan dock på frivillig basis tillämpas på transporter som görs gratis, t.ex. hjälptransporter.

Inrikes transporter på väg eller inre vattenvägar omfattas av CIM endast om de kompletterar en internationell järnvägstransport. Transporten på järnväg måste således vara gränsöverskridande för att CIM ska vara tillämpligt. Det gäller dock inte om en sjötransport eller en transport på en inre vattenväg vars linjer finns inskrivna på CIM-listan sker som komplement till järnvägstransporten. Då är det tillräckligt att någon del av transporten är gränsöverskridande.

Till skillnad från CIM 1980 är CIM 1999 tillämpligt oberoende av om en fraktsedel har upprättats eller inte.

Det finns ett undantag från huvudregeln att CIM ska tillämpas på alla internationella järnvägstransporter. Om godset transporteras mellan stationer i två grannstater samtidigt som infrastrukturen förvaltas av en eller flera förvaltare som lyder under endast en av dessa stater, är transporten i stället underkastad nationell rätt. För Sveriges del finns dock inte några sådana transporter.

Bestämmelserna i CUV tillämpas på bi- eller multilaterala avtal om nyttjande av järnvägsvagnar för utförande av transporter enligt CIV och CIM. Det innebär att om vagnen inte används för transport av gods eller passagerare, exempelvis förflyttning av tomvagnar, är CUV inte tillämpligt. I stället tillämpas allmänna skadeståndsrättsliga regler, i den mån parterna inte har kommit överens om något annat avtalsvägen.

Bestämmelserna tillämpas när järnvägsföretag använder varandras vagnar vid internationell transport, bland annat i olika poolarrangemang. De är så generellt avfattade att de täcker också andra former av vagnuthyrning.

CUI är tillämpligt på alla avtal om nyttjande av järnvägsinfrastruktur som följer reglerna i CIV eller CIM. Det saknar betydelse om ersättning betalas för nyttjandet eller inte. CUI är tillämpligt även när järnvägsinfrastrukturen förvaltas eller nyttjas av stater eller statliga institutioner eller organisationer. Bestämmelserna reglerar infrastrukturförvaltarens och transportörens ansvar i förhållande till varandra och till den andra partens personal. CUI är däremot inte tillämpligt i fråga om transportörens eller infrastrukturförvaltarens ansvar i förhållande till sin egen personal eller tredje man. Dessa frågor regleras i nationell rätt.

I den mån COTIF 1999 inte reglerar en fråga tillämpas nationell rätt. Ett exempel på detta är transportörens respektive infrastrukturförvaltarens ansvar mot tredje man (se vidare 15–17 §§).

Övriga bihang i COTIF 1999 har införlivats på annat sätt. ATMF (bihang G) införlivas genom inkorporering i järnvägslagen (2004:519). RID (bihang C) införlivas i huvudsak genom föreskrifter från Mynligheten för samhällsskydd och beredskap. APTU (bihang F) inkorporeras genom föreskrifter i järnvägsförordningen (2004:526) och föreskrifter från Transportstyrelsen.

Vissa bestämmelser i särskilt CIV och CIM skiljer sig från den motsvarande nationella regleringen. Ett exempel är att regresskrav inte får handläggas gemensamt med skadeståndskrav som har väckts

på grund av beforderingsavtalet (artikel 63.6 CIV och artikel 51.6 CIM). Det är en avvikelse från regleringen i 14 kap. 5 § rättegångsbalken.

I *andra stycket* anges att den franska texten har giltighet före de andra språkversionerna av fördraget. Det följer av artikel 45 i grundfördraget och artikel 7 i ändringsprotokollet.

I *tredje stycket* anges att de franska och engelska texterna av de relevanta delarna av fördraget med bihang, dock inte bilagorna till bihangen, samt en svensk översättning finns bifogade som bilaga till lagen. Den svenska översättningen har inte någon status annat än som hjälpmedel vid tillämpningen av konventionen.

4 § Om revisionsutskottet inom Mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik (OTIF) har beslutat om en för Sverige bindande ändring av artikel 9 i grundfördraget eller av bihang A, B, D eller E till COTIF 1999, ska ändringen gälla i Sverige från och med den dag då ändringen träder i kraft enligt COTIF 1999.

I paragrafen anges att de ändringar som revisionsutskottet i OTIF har beslutat om automatiskt ska gälla också i Sverige. I förhållande till nu gällande lag ska den omfatta också bihangen D och E (CUV och CUI). Ändringar i dessa bihang samt i CIV och CIM som revisionsutskottet har beslutat ska träda i kraft i Sverige samma dag som ändringen träder i kraft enligt fördraget. De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 7.7 i delbetänkandet SOU 2014:26.

Vilka ändringar som revisionsutskottet kan besluta om framgår av artikel 33.4 a)–e) i COTIF:s grundfördrag. Det rör sig om ett förhållandevis stort antal frågor.

5 § En ansökan om att en utländsk dom eller annan utländsk exekutionstitel ska förklaras verkställbar enligt artikel 12 eller 32 i COTIF 1999 görs till den tingsrätt som regeringen föreskriver.

Sökanden ska tillsammans med ansökan ge in

1. exekutionstiteln i original eller i kopia som har bestyrkts av en behörig myndighet, och

2. en förklaring av en behörig myndighet i den stat där exekutionstiteln har upprättats att den avser en tvist om transport som omfattas av COTIF 1999 samt att den får verkställas i den staten och, i fråga om en domstols dom, att den har fått laga kraft.

Vid handläggning i domstol av ett ärende enligt denna paragraf tillämpas i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden om inte något annat följer av en unionsrättsakt eller ett internationellt instrument.

Paragrafen har förts över från 5 § lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.2.

I *första stycket* klargörs att det är en utländsk dom eller annan utländsk exekutionstitel som grundas på COTIF 1999 och som kan förklaras verkställbar enligt artikel 12 eller 32 i grundfördraget som omfattas av paragrafen.

Andra stycket är likalydande med nu gällande lydelse och innebär inte någon ändring i sak.

Det *tredje stycket* är överflyttat från nuvarande 6 § andra stycket av systematiska skäl.

I fråga om de nu gällande tredje och fjärde styckena, som reglerar kompletteringsföreläggande och behörighetsbevis, har de inte förts över till förslaget. Det följer ändå av allmänna regler att tingsrätten får förelägga sökanden att inge kompletteringar samt bevis om behörighet (se exempelvis 9 och 12 §§ lagen om domstolsärenden, 1996:242).

I fråga om översättning av handlingar (nu gällande fjärde stycket) är också det allmänt reglerat, se 33 kap. 9 § rättegångsbalken, vartill 48 § lagen om domstolsärenden hänvisar. Av förarbetena till 33 kap. 9 § rättegångsbalken framgår att rätten, vid behov, kan förelägga part att översätta en handling (se även 10 § språklagen, 2009:600, NJA 2011 s. 345 och prop. 1986/87:89 s. 169 f.).

6 § Om en dom eller annan exekutionstitel förklaras verkställbar, verkställs den på samma sätt som en svensk dom som har fått laga kraft.

Paragrafen är överförd från 6 § lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik. Paragrafen är likalydande med det nu gällande första stycket. Det nu gällande andra stycket har förts över till föregående paragraf. Handläggning av utsökning på grund av domen följer reglerna i utsökningsbalken.

Det nu gällande tredje stycket, som anger att den sak som har avgjorts genom en dom som grundas på fördraget (dvs. COTIF 1980) eller genom en förlikning eller skiljedom som avser tvist som

grundas på transport enligt fördraget inte får prövas på nytt, har inte förts över till förslaget, eftersom COTIF 1999 redan innehåller ett förbud mot att pröva en sak på nytt (artikel 57 § 2 CIV 1999 och artikel 46 § 2 CIM 1999). Övervägandena finns i avsnitt 6.5.2.

7 § På avtal om transport av resande på järnväg som inte omfattas av tillämpningsområdet för bihang A till COTIF 1999 eller av tillämpningsområdet för tågpassagerarförordningen, tillämpas tågpassagerarförordningen som svensk lag. Förordningens artiklar 4 och 11 tillämpas som svensk lag även på avtal om transport av resande på spårväg och tunnelbana.

Tågpassagerarförordningen ska dock inte tillämpas i den mån undantag görs i [X § lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor].

Genom paragrafen utsträcks tågpassagerarförordningens tillämpningsområde till att omfatta alla passagerartransporter på järnväg som inte omfattas av tillämpningsområdet för CIV 1999 eller tågpassagerarförordningen. Detta framgår av paragrafens *första stycke*. Det innebär att tågpassagerarförordningens bestämmelser kommer att tillämpas på exempelvis de fristående järnvägar som annars är undantagna från förordningens tillämpningsområde (jfr 2 §). Det samma gäller i fråga om transportavtalet och ansvarsregleringen för resor med spårvagn och tunnelbana, medan övriga bestämmelser i tågpassagerarförordningen inte ska tillämpas på sådana resor. Vissa av förordningens bestämmelser tillämpas dock inte på kortare resor med järnväg, se om andra stycket nedan.

I och med att tågpassagerarförordningen och därmed merparten av CIV 1999 ska tillämpas på transport av resande och resgods, blir ett antal av nu gällande bestämmelser överflödiga. Det handlar om 1 kap. (allmänna bestämmelser), 2 kap. om transport av resande, 4 kap. om transport av inskrivet resgods och vissa av bestämmelserna i 6 kap. om järnvägens undersökningsrätt i järnvägstrafiklagen (1985:192). De förs därför inte över till den nya lagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.3, 6.2, 6.3 och 8.

I *andra stycket* görs vissa undantag från tågpassagerarförordningens tillämpningsområde för kortare resor. Vissa artiklar i tågpassagerarförordningen ska inte tillämpas på kortare inrikes transporttjänster. Vilka dessa kommer att framgå av lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor. De artiklar i förordningen som med största sannolikhet kommer att undantas innehåller bestämmelser

om offentliggörande av beslut om att dra in transporttjänster (artikel 7), reseinformation (artikel 8) och användning av ett datoriserat informations- och bokningssystem (artiklarna 10.1 och 10.4). Vidare undantas troligen artiklarna som reglerar ersättning, skadestånd och assistans vid förseningar, uteblivna anslutningar och inställda avgångar (artiklarna 15–18). När det gäller kortare inrikes transporttjänster är avsikten att frågor om reseinformation samt om ersättningar vid förseningar, uteblivna anslutningar och inställda avgångar i stället ska regleras i den kommande lagen som nu bereds inom Regeringskansliet. Undantaget gäller resor med tåg, spårväg och tunnelbana.

8 § På avtal om transport av gods på järnväg som inte omfattas av tillämpningsområdet för bihang B till COTIF 1999, tillämpas bihanget som svensk lag.

Paragrafen anger att bihang B, CIM, till COTIF 1999 ska tillämpas också på alla avtal om transport av gods på järnväg som inte redan omfattas av bihanget. På så sätt kommer samma regelverk att tillämpas på samtliga godstransporter på järnväg. I och med att CIM 1999 kommer att tillämpas på järnvägstransporter av gods, blir nu gällande 1 kap. (allmänna bestämmelser), 3 kap. om transport av gods respektive vissa av bestämmelserna om järnvägens undersökningsrätt i 6 kap. järnvägstrafiklagen (1985:192) överflödiga. De överförs därför inte till den föreslagna nya järnvägstrafiklagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

9 § På avtal om nyttjande av vagnar i järnvägstrafik som inte omfattas av tillämpningsområdet för bihang D till COTIF 1999, tillämpas bihanget som svensk lag.

Av paragrafen framgår att bihang D, CUV, till COTIF 1999 ska tillämpas på samtliga avtal om nyttjande av vagnar, om de inte redan omfattas av bihanget. Liksom för transporter av resande och gods kommer då samma regelverk att omfatta samtliga avtal. För det fall EU-rättslig lagstiftning skulle föreligga som reglerar samma sak, går den naturligtvis före. Ett exempel på sådan lagstiftning är artiklarna 32 och 33 i det så kallade driftskompatibilitetsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/57/EG av den 17 juni 2008 om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemen-

skapen [omarbetning]) som avser fordonsnummersystem och nationella fordonsregister. Övervägandena finns i avsnitt 7.

10 § På avtal om nyttjande av infrastruktur i järnvägstrafik som inte omfattas av tillämpningsområdet för bihang E till COTIF 1999, tillämpas bihanget som svensk lag.

Av paragrafen framgår att bihang E, CUI, till COTIF 1999 ska tillämpas på samtliga avtal om nyttjande av infrastruktur, i den mån de inte redan omfattas. Precis som för avtal om nyttjande av vagnar, gäller att EU-rättsliga regler som reglerar samma sak går före nu aktuell paragraf. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Förhållandet mellan infrastrukturförvaltare och transportör behandlas i artikel 5bis. Enligt den artikeln måste EU-rättsliga bestämmelser uppfyllas av parterna i nyttjanderättsavtalet och detta påverkas inte av de skyldigheter som avtalsparterna har enligt CUI.

I artikel 5bis.3 CUI finns en inte uttömmande lista över de bestämmelser som i synnerhet avses. För svensk del måste avtalsparterna t.ex. uppfylla vissa offentligrättsliga förpliktelser som följer av järnvägslagen och som grundar sig på EU-direktiv, bland annat i fråga om förutsättningarna för att licens ska beviljas och säkerhetsintyg ska utfärdas. Ytterligare exempel på sådana regler är bestämmelserna i 6 och 7 kap. järnvägslagen (2004:519) om trafikeringsavtalen, som i huvudsak följer av EU-direktiv. Exakt hur gränsen mellan CUI och EU-rätten ska dras är en fråga för domstolarna att bedöma; i slutändan är det EU-domstolen som avgör.

11 § Vid dödsfall och personskada har transportören eller infrastrukturförvaltaren rätt att begränsa sitt ansvar till 400 000 särskilda dragningsrätter per person vid en och samma olycka, när det är fråga om sådan ersättning som avses i artiklarna 27.2 och 28 b i bihang A till COTIF 1999, artiklarna 11.2 och 12 b i bihang E till COTIF 1999 och artiklarna 27.2 och 28 b i bilaga I till tågpassagerarförordningen.

Paragrafen inför en beloppsbegränsning för transportörens respektive infrastrukturförvaltarens ansvar för vissa skador vid dödsfall eller personskada. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.3 i SOU 2014:26 respektive i avsnitt 6.5.2.

Paragrafen är något justerad i förhållande till förslaget i SOU 2014:26 för att klargöra att de ersättningar som bestäms enligt

tågpassagerarförordningen också ska omfattas av bestämmelsen. Vidare anges nu i paragrafen vilka skador som avses, i stället för att det, som i tidigare förslag, framgår indirekt. Någon annan tolkning är i övrigt inte avsedd, utöver att tillämpningsområdet nu också ska innefatta ersättning vid nationella transporter.

I artikel 30.2 CIV respektive i artikel 14.2 CUI sägs att ersättningen för förlorat underhåll och inkomstförlust samt ökning av levnadsomkostnaderna i samband med personskada ska bestämmas enligt nationell rätt. Ersättningen får dock inte understiga 175 000 SDR. Ersättningen för personskada kan antingen utgå till resande som skadats (CIV) eller anställd eller anlitad hos transportör eller infrastrukturförvaltare (CUI).

Enligt gällande svensk rätt är ersättningen för dessa skador obegränsad. Det följer av att det i 2 kap. 5 § järnvägstrafiklagen (1985:192) föreskrivs att ersättningen ska beräknas enligt 5 kap. och 6 kap. 1 och 3 §§ skadeståndslagen (1972:207).

Det är vanligt med ansvarsbegränsningar inom transporträtten. Beloppsbegränsningen i paragrafen överensstämmer i huvudsak med den i Atenkonventionen om befordran av passagerare till sjöss.

12 § Om parterna i ett fall som avses i artikel 54.3 i bilang A eller i artikel 42.3 i bilang B till COTIF 1999 inte kan enas om en viss sakkunnig, ska tingsrätten i den ort där godset, resgodset eller fordonet finns, efter ansökan utse en sakkunnig.

Paragrafen reglerar hur en sakkunnig enligt CIV eller CIM ska utses. Den är i princip likalydande med nu gällande bestämmelse i lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik, men ändrad så att hänvisningarna sker till aktuella bestämmelser i COTIF 1999.

Eftersom fordon enligt COTIF 1999 inte transporteras som inskrivet resgods, till skillnad från vad som gällde enligt COTIF 1980, har fordon lagts till i paragrafen. Paragrafen ändras även språkligt. Detta innebär inte någon ändring i sak.

En ansökan om förordnande av sakkunnig enligt paragrafen handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

13 § Om transportören har en förfallen fordran för sin befattning med egendom som den innehar med anledning av ett transportavtal som avses i denna lag, är transportören inte skyldig att lämna ut egendomen till den som är betalningsskyldig för fordringen förrän fordringen har blivit betald

eller säkerhet har ställts för betalningen. När endast en del av en sändning begärs utlämnad, får transportören dock inte hålla kvar delen, om värdet av återstoden täcker fordringen.

Rätt att hålla kvar egendom till säkerhet för en sådan fordran som avses i första stycket föreligger också, när tredje man har hand om egendomen för förvaring på uppdrag av transportören eller när egendomen finns hos en annan transportör som har deltagit i utförandet av transportavtalet. Tredje man som har hand om egendom för förvaring på uppdrag av transportören har också rätt att hålla kvar egendomen till säkerhet för en egen fordran på betalning för förvaringen.

Paragrafen är en motsvarighet till 1 kap. 10 § järnvägstrafiklagen (1985:192). Den reglerar retentionsrätten, vilken inte berörs i CIV/CIM 1999. Genomgående har i paragrafen ”järnvägen” bytts ut mot ”transportören”. Likaså är begreppet ”befordringsavtal” utbytt mot ”transportavtal”. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.1.

I *första stycket* regleras transportörens retentionsrätt. Någon skillnad i tolkning mot nu gällande lydelse (utöver att järnvägsbegreppet är borttaget) är inte avsedd. Sedan järnvägstrafiklagens tillkomst har man dock infört lagen (1985:982) om näringsidkares rätt att sälja saker som inte har hämtats. Den torde innebära att transportören numera har rätt att försälja sådant gods som inte har hämtats (jfr prop. 1983/84:117 s. 117 f.). Det är alltså i realiteten fråga om en legal panträtt.

Andra stycket reglerar tredje mans retentionsrätt. Bestämmelsen är likalydande med nu gällande lydelse.

14 § Infrastrukturförvaltaren ska vara ansvarig enligt bihang E till COTIF 1999 också för ekonomisk skada som transportören har åsamkats som en följd av sina förpliktelser enligt bestämmelserna om ersättning och assistans i tågpassagerarförordningen, lag eller annan föreskrift.

Från den ersättning som ska utgå enligt första stycket avräknas de kvalitetsavgifter enligt 6 kap. 22 a § järnvägslagen (2004:519) som transportören erhållit från infrastrukturförvaltaren på grund av samma händelse.

Paragrafen reglerar transportörens regressrätt när transportören betalat ersättning till resenären eller haft andra kostnader som en följd av en försening. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Enligt paragrafens *första stycke* ska transportören ha en regressrätt mot infrastrukturförvaltaren när transportören har betalat skadestånd för person- eller sakskador i enlighet med CIV och

CIM, dvs. den ekonomiska skada som transportören lidit och har en regressrätt för enligt artikel 8.1 c CUI. Det omfattar också den ersättning som lastägare fått enligt CIM, dvs. ersättning för skadat eller förlorat gods och maximalt fyra gånger transportavgiften vid dröjsmål (se vidare avsnitt 6.4.1).

Regressrätten gäller också när transportören har haft kostnader för att ha ersatt passagerare för förseningar eller bistått med ersättningstrafik med tillämpning av tågpassagerarförordningen eller enligt den kommande lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor som nu bereds inom Regeringskansliet. Såsom bestämmelsen är formulerad kommer också framtida ersättningar och kostnader som kommer att följa av författning eller EU-lagstiftning att omfattas av regressrätten.

Såväl internationella som nationella transporter innefattas. Lika så omfattas både långa och korta transporter av regressrätten. En förutsättning är dock att transporten skett med spårbunden trafik (jfr 7 §), med de undantag som kommer att anges i den kommande lagen om resenärers rättigheter vid kortare resor.

En annan förutsättning för att regressrätt ska föreligga är alltså att transportören har utgett ersättning med tillämpning av EU-förordning, lag eller annan föreskrift alternativt har haft kostnader för ersättningstrafik eller annat som transportören enligt sådan författning är skyldig att tillhandahålla. Häri innefattas som sagt också tågpassagerarförordningen. Om transportören har åtagit sig ett större ansvar i förhållande till passagerare eller lastägare än vad som följer av lag eller förordning, t.ex. genom ett kontraktuellt åtagande, är det således inget som innefattas i regressrätten. Infrastrukturförvaltaren kan alltså inte bli ansvarig för ett sådant ytterligare åtagande.

Det är enbart infrastrukturförvaltaren som kan bli regresskyldig enligt bestämmelsen. Den ger alltså inte någon regressrätt mot ett annat järnvägsföretag.

Ytterligare en förutsättning för rätt till regress är att transportören kan visa att en ersättning utgått enligt de angivna föreskrifterna eller att ersättningstrafik eller annan assistans tillhandahållits på sådan grund. Det ska ske i enlighet med vanliga bevisregler, såväl i fråga om bevisbörda som om beviskrav. Även om transportören där kan ha god hjälp av Trafikverkets orsakskodning, särskilt om den utvecklas ytterligare i förhållande till dagens system, är det

inget som hindrar transportören från att föra egen bevisning om orsak till skadan.

I övrigt ska allmänna skadeståndsrättsliga principer tillämpas. Det handlar exempelvis om läran om adekvat kausalitet. Tillämpningen av den medför att man vid en försening, om det sedan blir ytterligare förseningar på grund av en senare inträffad händelse, måste försöka skilja på de förseningar som härrör från den första händelsen och de som härrör från den senare inträffade händelsen.

Enligt *andra stycket* ska de eventuella kvalitetsavgifter enligt 6 kap. 22 a § järnvägslagen (2004:519) som transportören erhållit av infrastrukturförvaltaren på grund av samma händelse avräknas från ersättningen enligt första stycket. Det innebär att ju högre kvalitetsavgifterna är, desto lägre blir det överskjutande belopp som transportören har rätt till. Om man i framtiden höjer avgifterna avsevärt kommer därför de händelser som renderar en faktisk regressrätt att vara mycket få.

I fråga vad som utgör samma händelse ska vanliga skadeståndsrättsliga principer tillämpas, inklusive läran om adekvat kausalitet (jfr ovan).

15 § Om någon har tillfogats personskada eller sakskada till följd av järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanedriften i annat fall än som förut nämnts i denna lag, ska infrastrukturförvaltaren ersätta skadan.

Infrastrukturförvaltaren är fri från ansvarighet enligt första stycket, om skadan har orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanedriften och som infrastrukturförvaltaren inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av även om infrastrukturförvaltaren hade vidtagit alla åtgärder som rimligen hade kunnat krävas av den.

Ett järnvägsföretag som har tillfogats en skada ska inte anses vara tredje man.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 § järnvägstrafiklagen (1985:192). Bestämmelsen reglerar så kallad tredjemansskada. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

I paragrafens *första stycke* sägs att infrastrukturförvaltaren ska ersätta en person- eller sakskada som uppstått till följd av järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanedrift och som inte reglerats på annat sätt i lagen. Det som åsyftas är sådana skador som inte uppstått med anledning av en transport. Till skillnad från nu gällande lydelse

klargörs att det är infrastrukturförvaltaren, och inte ”järnvägen”, som ska ersätta skadan.

Beträffande personskador innebär den förevarande paragrafen följande. Infrastrukturförvaltaren åläggs i princip ett strikt ansvar för personskador som tillfogas tredje man till följd av spårdriften. Ansvaret enligt paragrafen omfattar alla personskador till följd av spårdriften utom skador som tillfogas resande medan de uppehåller sig i ett spårfordon eller håller på att stiga på eller av ett sådant fordon. Sådana resandeskador omfattas av 3 eller 7 §. Övriga personskador till följd av spårdriften, såsom skador som tillfogas vägtrafikanter, spårtrafikpersonalen, post- och tullpersonal som tjänstgör ombord på tåget, personal för resandeservice (tågservering, tidsningsförsäljning o.dyl.) eller resande som har stigit av spårfordon eller ännu inte stigit på, ersätts enligt den förevarande paragrafen (se prop. 1983/84:117 s. 215 f.).

I fråga om sakskador innebär den förevarande paragrafen följande. I paragrafen regleras spårdriftsansvaret med avseende på all egendom utom sådan som resande bär på sig eller har med sig som handresgoods under transport och under på- eller avstigning eller egendom som transportören innehar med anledning av transport eller för förvaring i anslutning till ett transportavtal. Paragrafen är med andra ord tillämplig på varje sådan sakskada till följd av spårdriften som inte kan hänföras till 3 eller 7 §.

För sådana sakskador som faller under den förevarande paragrafen har infrastrukturförvaltaren i princip ett strikt ansvar. Från den grundläggande ansvarsregeln för sakskador görs undantag i den förevarande paragrafens andra stycke. Dessa motsvarar undantagen från det strikta ansvaret för personskador (a. s.).

Ansvaret är som sagt strikt, med de undantag som anges i paragrafens *andra stycke*. Regleringen motsvarar den som gäller i dag. Någon annan tillämpning är inte heller avsedd.

I paragrafens *tredje stycke* klargörs att järnvägsföretag inte ska anses vara tredje man i bestämmelsens mening. Det innebär att ett järnvägsföretag som råkar ut för en skada antingen får reglera det avtalsvägen med infrastrukturförvaltaren (eller ett annat järnvägsföretag) eller får använda sig av allmänna skadeståndsrättsliga regler, som i så fall grundar sig på culpa.

I paragrafen berörs inte frågan vilken bevisning den skadelidande måste föra till stöd för skadeståndskrav enligt denna para-

graf. Det torde emellertid utan vidare vara klart att en skadelidande inte behöver bevisa annat än skadans omfattning och att skadan har uppkommit till följd av spårdriften. Om det visas att skadan är en följd av spårdriften, måste infrastrukturförvaltaren för att undgå ansvar bevisa att skadan har orsakats av en sådan omständighet som enligt andra stycket inte omfattas av spårdriftsansvaret. Mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter är det emellertid inte särskilt sannolikt att sådana omständigheter, t.ex. oväntade naturhändelser, skulle leda till att personer eller egendom utanför spårfordonen skadas genom spårdriften (se a. prop. s. 216). Angående vad som utgör spårdrift, se kommentaren till 1 §.

16 § Skadas förare eller passagerare i ett motordrivet fordon som är i trafik eller skadas ett sådant fordon eller egendom som transporteras med ett sådant fordon, är infrastrukturförvaltaren ansvarig endast om skadan har orsakats genom fel eller försummelse på infrastrukturförvaltarens sida eller genom bristfällighet i någon anordning för driften.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 2 § järnvägstrafiklagen (1985:192). Den enda skillnaden är att det är infrastrukturförvaltaren, och inte ”järnvägen”, som är ansvarig. I övrigt är paragrafen likalydande med nu gällande lydelse. Någon annan tillämpning är inte heller avsedd.

Enligt den förevarande paragrafen gäller inte det strikta spårdriftsansvaret i fråga om vissa skador som till följd av spårtrafiken uppkommer på motorfordonssidan. I fråga om personskador omfattar det strikta ansvaret inte skador som tillfogas förare eller passagerare i motordrivna fordon som är i trafik. Om sådana personer skadas vid sammanstötning med spårfordon, har de enligt trafikskadelagen (1975:1410) rätt till trafikskadeersättning på objektiv grund från det egna fordonets trafikförsäkring.

Undantaget från det strikta spårdriftsansvaret gäller inte bara järnväg utan också tunnelbana och spårväg. I fråga om tunnelbanor får undantaget dock antas sakna egentlig betydelse, medan det däremot ofta kommer att få tillämpning på järnvägs- och spårvägs- trafik.

Den inbördes ansvarigheten mellan motorfordonssidan och spårsidan vid i första hand plankorsningsolyckor regleras i denna paragraf och en motsvarande bestämmelse för motorfordonssidan i trafikskadelagen (11 § tredje stycket). Infrastrukturförvaltaren har

alltså i fråga om skador på motorfordonssidan ålagts ett strikt ansvar för att infrastrukturförvaltarens vägbommar, varningssignaler, stängsel, skyltar och andra liknande anordningar inte är bristfälliga (se prop. 1983/84:117 s. 217). Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

17 § I fråga om skadestånd enligt 15 och 16 §§ gäller 5 kap. och 6 kap. 1–4 §§ skadeståndslagen (1972:207).

Om vållande på den skadelidandes sida har medverkat till skador på nötkreatur eller hästar under betesgång eller på renar, får skadeståndet jämkas endast om medverkan har skett uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet.

Skadas ett motordrivet fordon som är i trafik eller egendom som transporterats med ett sådant fordon, ska medverkan till denna sakskada anses föreligga, om vållande i samband med förandet av det skadade fordonet eller det fordon som den skadade egendomen transporterades med eller bristfällighet på fordonet har medverkat till skadan.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 3 § järnvägstrafiklagen (1985:192). Den är något språkligt justerad i förhållande till nu gällande lydelse, men någon skillnad i betydelse eller tillämpning är inte avsedd.

Hänvisningen till 6 kap. 1 § skadeståndslagen i *första stycket* innebär att sådant skadestånd för personskada som kan åläggas enligt de angivna paragraferna får jämkas i vissa fall av kvalificerad medverkan till skadan på den skadelidandes sida. Jämkning kan alltså ske, när det föreligger uppsåtlig medverkan till skadan av den skadelidande själv. Jämkning kan också äga rum, när den skadelidande har medverkat till skadan genom grov vårdslöshet. Också enkel vårdslöshet kan i ett specialfall föranleda jämkning, nämligen när en förare av ett motordrivet fordon vårdslöst har medverkat till skadan och därvid också gjort sig skyldig till trafiknykterhetsbrott. Har någon skadats så att han avlider, får skadestånd till de efterlevande jämkas, om den avlidne uppsåtligen har medverkat till dödsfallet.

I fråga om sakskador innebär hänvisningen till skadeståndslagens jämningsregler att jämkning i allmänhet ska kunna äga rum, om vårdslöshet på den skadelidandes sida har medverkat till skadan. Från denna huvudregel görs emellertid i paragrafens *andra stycke* undantag när skadeståndet avser sådan ersättning för skada på nötkreatur eller hästar under betesgång eller på renar.

Paragrafens hänvisning till skadeståndslagen omfattar vidare 6 kap. 2 § om jämkning av skadestånd som är oskäligt betungande med hänsyn till den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållan-

den. När det gäller större infrastrukturförvaltare bör det inte finnas något utrymme för jämkning av ekonomiska skäl. Även mindre infrastrukturförvaltare kommer emellertid att ha ett ansvar enligt bestämmelserna. Om ett sådant företag med stöd av 6 kap. 2 § skadeståndslagen kan uppnå jämkning av skadeståndsskyldighet som företaget annars ådrar sig i sin verksamhet, skulle det förefalla egendomligt om denna möjlighet skulle vara utesluten när det gäller skador till följd av driften på spåranläggningen.

Om två eller flera rättssubjekt är ansvariga för samma skada, följer av hänvisningen till 6 kap. 4 § skadeståndslagen att de solidariskt svarar för det skadestånd som skadan föranleder. I praktiken torde denna bestämmelse få tämligen liten användning såvitt gäller skador som uppkommer i anledning av spårdriften. Spårdriftsansvar kan nämligen göras gällande bara mot den som är förvaltare av den spåranläggning i samband med vars drift skadan har inträffat. Att flera ådrar sig ansvar för samma skada kan därför bara inträffa om den skadevållande händelsen äger rum på en bana som förvaltas av flera gemensamt. I ett sådant fall har emellertid var och en av förvaltarna spårdriftsansvar. Denna utvidgning av det solidariska ansvaret är emellertid i huvudsak formell, eftersom det sällan (eller aldrig) förekommer att någon bandel förvaltas av flera rättssubjekt gemensamt (se också prop. 1983/84:117 s. 218 f.).

I fråga om sakskador finns det anledning att upprätthålla principen att de omständigheter som utgör grund för den egna sidans ersättningsskyldighet också ska kunna föranleda jämkning av den ersättning som motsidan ska betala. I *tredje stycket* ges därför en föreskrift av innebörd, att skadestånd som infrastrukturförvaltaren ådrar sig för sakskador på ett motordrivet fordon som är i trafik eller på egendom som transporteras med ett sådant fordon får jämkas inte bara i det fall som avses i första stycket av den förevarande paragrafen, nämligen när den skadelidande eller någon som enligt vanliga skadeståndsrättsliga principer identifieras med honom har medverkat till skadan, utan också när annars vållande i samband med förandet av det motordrivna fordonet eller bristfällighet på det fordonet har medverkat till skadan.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

18 § Den som har en fordran på ersättning enligt bestämmelserna i 15–17 §§ förlorar rätten att kräva ut sin fordran om talan inte väcks

1. vid dödsfall: inom tre år från dödsfallet, dock inte längre än fem år från den händelse som ledde till dödsfallet,

2. vid personskada som inte har lett till döden: inom tre år från den händelse som orsakade skadan,

3. vid sakskada: inom tre år från den händelse som orsakade skadan.

Om tiden för talan har försuttits, får fordran inte heller göras gällande på annat sätt, såsom genom genkäromål eller yrkande om kvittning.

De särskilda bestämmelserna om preskription i denna paragraf gäller inte om en fordran görs gällande mot någon på grund av dennes brottsliga förfarande.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 5 § järnvägstrafiklagen (1985:192), men begränsas till att avse ansvar för tredjemansskador. Bestämmelsen förenklas dock så att samtliga saksador, där den skadelidande inte avlidit, omfattas av en treårig preskription. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Preskription avseende järnvägs-, spårvägs- och tunnelbanetransporter regleras i tågpassagerarförordningen eller i COTIF 1999.

Någon skillnad i övrigt i tillämpning eller tolkning gentemot nu gällande bestämmelse är inte avsedd.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

2. Genom lagen upphävs

a. järnvägstrafiklagen (1985:192), och

b. lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik.

3. De upphävda lagarna gäller för en transport som har påbörjats före den 1 juli 2016.

4. Den upphävda järnvägstrafiklagen gäller för en skada som avses i 5 kap. 1–3 §§ den lagen som inträffar före den 1 juli 2016.

Övervägandena finns i avsnitt 12.

Av *punkten 1* framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 2016. I lagen regleras delvis sådant som i dag följer av trafikeringsavtalen. I den mån lagen är tvingande, som t.ex. regressbestämmelsen i 14 §, ska lagen tillämpas framför trafikeringsavtalen.

Punkten 2 anger att järnvägstrafiklagen (1985:192) och lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik upphävs.

Enligt *punkten 3* ska äldre bestämmelser tillämpas på de transporter som påbörjats före ikraftträdandet.

Punkten 4 anger att äldre bestämmelser ska tillämpas på så kallad tredjemanssskada som inträffar före ikraftträdandet.

14.2 Förslaget till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

1 kap. Allmänna bestämmelser

2 § Särskilda bestämmelser om *transport* av passagerare finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer. Dessutom finns särskilda bestämmelser om *transport* av passagerare och gods i *järnvägstrafiklagen* (0000:00).

Paragrafen, som upplyser om att det finns bestämmelser om transport av passagerare och gods i tågpassagerarförordningen och järnvägstrafiklagen, ändras dels så att det i stället för befordran står transport, dels så att hänvisning sker till den nya lagen.

2 b § *Bihang G om tekniskt godkännande av järnvägsmateriel som används i internationell trafik till fördraget om internationell järnvägstrafik av den 9 maj 1980 i dess lydelse av den 3 juni 1999 (COTIF 1999) gäller som svensk lag.*

Den franska texten har företräde framför de tyska och engelska texterna.

De franska och engelska texterna samt en översättning av dessa till svenska finns intagna som en bilaga till järnvägstrafiklagen (0000:00).

Paragrafen, som innebär en inkorporering av ett offentligrättsligt bihang, ATMF, bihang G, till COTIF 1999, ändras i förhållande till förslaget i delbetänkandet (SOU 2014:26) så att hänvisning sker till den nya järnvägstrafiklagen.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

Lagen träder i kraft den 1 juli 2016. Övervägandena finns i kapitel 12.

14.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1672) om paketresor

Ändringar efter avresan, m. m.

18 § Skador som omfattas av bestämmelserna i sjölagen (1994:1009), rådets förordning (EG) nr 2027/97 av den 9 oktober 1997 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar avseende lufttransport av passagerare och deras bagage, lagen (2010:510) om lufttransporter *eller järnvägstrafiklagen (0000:000)* ersätts enligt de bestämmelserna i stället för enligt denna lag. Arrangören är dock alltid skyldig att ersätta resenären för vad denne har rätt att fordra enligt de nämnda bestämmelserna.

Paragrafen, som anger att skador som omfattas av bestämmelser i vissa andra lagar ersätts enligt de lagarna, ändras så att hänvisning i stället sker till den nya järnvägstrafiklagen.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

Lagen träder i kraft den 1 juli 2016. Övervägandena finns i kapitel 12.

14.4 Förslaget till lag om ändring i trafikskadelagen (1975:1410)

Trafikskadeersättning

11 § Uppkommer annan person- eller sakskada i följd av trafik med motordrivet fordon än som anges i 10 §, utgår trafikskadeersättning från trafikförsäkringen för fordonet.

För sakskada som tillfogas försäkringstagaren genom det egna fordonet utgår trafikskadeersättning enligt första stycket endast om fordonet brukades olovligen av annan. Ersättning enligt första stycket utgår ej för sakskada som genom det egna fordonet tillfogas fordonets brukare eller förare eller, om fordonet brukades olovligen, den som med vetskap därom följde med fordonet eller lät egendom befordras med detta.

Skadas ett spårfordon som omfattas av *järnvägstrafiklagen (0000:000)* och som är i trafik eller skadas person eller egendom i ett *sådant* fordon, utgår trafikskadeersättning enligt första stycket endast om skadan har

orsakats genom vållande i samband med förandet av det motordrivna fordonet eller genom bristfällighet på det fordonet. Uppkommer därvid också skada på egendom som ingår i spåranläggningen, gäller vad nu har sagts även i fråga om denna skada.

Paragrafen, som reglerar förhållandet mellan trafikskadeersättningen och ersättning enligt järnvägstrafiklagen, ändras så att hänvisning i stället sker till den nya järnvägstrafiklagen.

Trafikförsäkringsanstalts återkravs rätt m. m.

20 § Har skada för vilken trafikskadeersättning utgått vållats uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet, inträder försäkringsanstalten intill det utgivna beloppet i den skadelidandes rätt till skadestånd av skadevällaren. Detsamma gäller, om skadan har vållats genom vårdslöshet av förare som har gjort sig skyldig till brott som avses i 4 § eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Om trafikskadeersättning har betalats för en skada som omfattas av produktansvarslagen (1992:18), inträder försäkringsanstalten intill det utgivna beloppet i den skadelidandes rätt till skadestånd enligt den lagen.

Är *infrastrukturförvaltaren* enligt *järnvägstrafiklagen* (0000:000) eller annan författning ansvarig för skada till följd av spårdriften och har trafikskadeersättning utgått för skadan, får försäkringsanstalten kräva ersättningen åter från den ansvarige i den omfattning som är skälig med hänsyn till den medverkan som har förekommit på ömse sidor och omständigheterna i övrigt.

Paragrafen, som reglerar rätten till återkrav, ändras så att hänvisning i stället sker till den nya järnvägstrafiklagen. Det klargörs också att det är *infrastrukturförvaltaren* som är ansvarigt subjekt enligt järnvägstrafiklagen, och inte såsom tidigare, ”järnvägen” eller ”spårvägen”.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

Lagen träder i kraft den 1 juli 2016. Övervägandena finns i kapitel 12.

Kommittédirektiv 2013:79

En modern reglering av person- och godstransporter på järnväg

Beslut vid regeringssammanträde den 29 augusti 2013

Sammanfattning

Den civilrättsliga lagstiftningen om järnvägstransporter är föråldrad och i behov av en bred översyn. Bland annat återspeglar inte lagstiftningen om inrikes person- och godstransporter det förhållandet att det numera är olika aktörer som ansvarar för infrastrukturen respektive utför järnvägstransporterna. Utvecklingen har medfört att regleringen har blivit svåröverskådlig och inkonsekvent, vilket är särskilt problematiskt för enskilda resenärer som drabbas av skada till följd av järnvägstransporter. En särskild utredare ska därför göra en översyn av lagstiftningen om inrikes transporter och föreslå ändringar för att uppnå ett modernt regelverk.

När det gäller de internationella person- och godstransporterna har Sverige ännu inte tillträtt den reviderade konventionen om internationell järnvägstrafik (COTIF 1999). Konventionen innebär en utveckling av regelverket för den internationella trafiken och har tillträtts av såväl EU som av det stora flertalet europeiska stater. Svenska passagerare och svensk industri bör kunna använda och bedriva internationella järnvägstransporter under samma förutsättningar som övriga Europa. Det är också viktigt att Sverige inte står utanför det internationella samarbetet på järnvägsområdet. Utredaren ska därför lämna ett underlag för bedömningen av frågan om ett svenskt tillträde till COTIF 1999 och lämna ett förslag till ställningstagande. Utredaren ska också föreslå de lagändringar som

behövs för att konventionen ska kunna tillträdas eller som i övrigt bedöms lämpliga i samband med ett tillträde.

Under senare år har järnvägsföretag och andra transportörer i den spårbundna trafiken framställt önskemål om en möjlighet att från infrastrukturförvaltaren återkräva ersättning som företagen blivit skyldiga att betala på grund av problem med infrastrukturen (regressrätt). Ett tillträde till COTIF 1999 medför en sådan möjlighet vid internationella transporter, men det bör övervägas om det ska införas en mer omfattande regressrätt som även avser inrikes trafik. Utredaren ska därför analysera konsekvenserna av att det införs en regressrätt gentemot infrastrukturförvaltaren som är mer vidsträckt än regleringen i COTIF 1999. Om det bedöms lämpligt med en mer vidsträckt regressrätt, ska utredaren lämna förslag till hur den bör utformas.

Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 29 maj 2014 redovisa resultatet av sina överväganden när det gäller ett svenskt tillträde till COTIF 1999 och de lagändringar som är nödvändiga vid ett tillträde. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 27 februari 2015.

Fördraget om internationell järnvägstrafik

COTIF¹ av den 9 maj 1980 är en mellanstatlig konvention vars huvudsakliga syfte är att underlätta internationella järnvägstransporter genom att skapa en för alla konventionsstater gemensam rättslig grund för sådana transporter. COTIF reviderades år 1999 genom antagandet av det s.k. Vilniusprotokollet. En viktig nyhet i den reviderade konventionen (COTIF 1999) är att bestämmelserna om person- och godstransporter i huvudsak är tillämpliga på alla avtal för internationella järnvägstransporter inom konventionens geografiska område. Enligt konventionens tidigare lydelse tillämpas de enhetliga bestämmelserna för transporter enbart på särskilt angivna järnvägslinjer. Under vissa villkor gäller den reviderade konventionens regler också för järnvägstransporter mellan COTIF-stater och andra stater. En annan nyhet är att rättigheter och skyldigheter har delats upp på infrastrukturförvaltare och järnvägs-

¹ Convention relative aux transports internationaux ferroviaires.

företag, i stället för att som tidigare knyts till det generella begreppet järnvägen.

COTIF 1999 består av ett grundfördrag och sju bihang. Grundfördraget innehåller vissa definitioner och regler om erkännande och verkställighet av domar. I bihangen finns enhetliga bestämmelser som rör transportavtal vid persontransporter (CIV), transportavtal vid godstransporter (CIM), transport av farligt gods (RID), avtal om nyttjande av vagnar (CUV), avtal om infrastrukturanvändning (CUI), tekniska standarder och föreskrifter för järnvägsmateriel (APTU) och tekniskt godkännande av järnvägsmateriel (ATMF).

EU:s anslutning till COTIF

EU tillträdde COTIF 1999 den 1 juli 2011. Tillträdet föregicks av ett antal ändringar i konventionen i syfte att undanröja några av de kollisioner mellan EU-rätten och COTIF 1999 som hade identifierats. Övriga kollisioner är tänkta att hanteras med hjälp av en s.k. frikopplingsklausul i det avtal mellan Mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik (OTIF) och EU som reglerar villkoren för EU:s tillträde. Innebörden av klausulen är att bestämmelserna i EU-rätten – för EU och dess medlemsstater – har företräde framför COTIF 1999. Detta gäller under förutsättning att den aktuella tillämpningen av bestämmelserna avser järnvägstransporter som bedrivs inom EU. Avtalet tillåter dock att företrädesrätten utsträcks till hela EES-området.

Järnvägsutredningens förslag

I betänkandet En samlad järnvägslagstiftning (SOU 2004:92) föreslog Järnvägsutredningen att Sverige skulle tillträda COTIF 1999 och lämnade förslag på de lagändringar som föranleddes av ett tillträde. Vidare föreslogs att den civilrättsliga regleringen av inrikes järnvägstransporter skulle moderniseras i linje med regleringen för internationella järnvägstransporter. Enligt förslaget skulle järnvägstrafiklagen (1985:192) och lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik upphävas och ersättas av bestämmelser i järnvägslagen (2004:519).

Varken förslaget om Sveriges tillträde till COTIF 1999 eller förslagen om anpassning och modernisering av de civilrättsliga bestämmelserna har genomförts. Lagförslagen har i dessa delar blivit delvis överspelade genom att EU antagit passagerarförordningen², som till viss del har ersatt den civilrättsliga reglering som var föremål för utredningens översyn.

Den nuvarande svenska järnvägslagstiftningen

Civilrättsliga bestämmelser om järnväg reglerar framför allt ingående och genomförande av transportavtal samt skadeståndsansvar gentemot kund och tredje man. Olika regler gäller för transport av personer och för transport av gods.

Den civilrättsliga lagstiftningen om persontransporter är uppdelad på flera regelverk. De internationella transporter som omfattas av COTIF 1980 regleras i lagen om internationell järnvägstrafik. Regleringen innebär i princip att de enhetliga bestämmelserna i COTIF 1980 om transport av passagerare ska tillämpas. För inrikes transporter – och sådana internationella transporter som inte omfattas av COTIF 1980 – finns bestämmelser i järnvägstrafiklagen. Samtidigt gäller dock att reglerna i EU:s passagerarförordning ska tillämpas på merparten av persontransporterna, vid såväl inrikes som internationella resor inom EU.

Passagerarförordningen har till syfte att stärka resenärernas rättigheter och ger en tvingande minimistandard för tågresor i Europa. Förordningen ålägger järnvägsföretagen m.fl. vissa skyldigheter i förhållande till resenärerna, bl.a. att tillhandahålla information och biljetter samt assistans till personer med funktionsnedsättning. Den föreskriver även att merparten av bestämmelserna i CIV (COTIF 1999) ska tillämpas på transporterna. Eftersom passagerarförordningen är direkt tillämplig i Sverige, får detta till följd att bestämmelserna i CIV – i dess lydelse enligt COTIF 1999 – ska tillämpas trots att Sverige ännu inte tillträtt COTIF 1999. Enligt passagerarförordningen ska dock CIV tillämpas med beaktande av förordningens särskilda bestämmelser om ersättning och assistans vid

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

förseningar. På transporter inom unionen kan vissa bestämmelser i CIV därför få en tillämpning som avviker från COTIF 1999.

Merparten av de internationella godstransporterna regleras av bestämmelser i bihang CIM till COTIF 1980, genom en hänvisning i lagen om internationell järnvägstrafik. Också de särskilda bestämmelserna om transport av privatvagnar, containrar och expressgods i bilagorna till CIM har inkorporerats i svensk rätt genom lagen om internationell järnvägstrafik. För inrikes transporter och internationella transporter som inte omfattas av COTIF 1980 finns bestämmelser i järnvägstrafiklagen.

Offentlighetsrättsliga bestämmelser om järnväg reglerar bland annat krav på järnvägssystem, tillstånd för att bedriva järnvägsverksamhet, rätt att utföra och organisera trafik på järnvägsnät, tilldelning av infrastrukturkapacitet och tillsyn. Bestämmelserna finns i huvudsak i järnvägslagen, som är i hög grad harmoniserad genom olika EU-direktiv. Det finns även offentlighetsrättsliga bestämmelser i lagen (2006:263) om transport av farligt gods. Lagen införlivar direktiv 2008/68/EG³ som i sin tur inkorporerar bihanget om transport av farligt gods (RID) till COTIF 1999.

Utredningsuppdraget

Ett svenskt tillträde till COTIF 1999

Utredningens första del omfattar att lämna ett underlag för bedömningen av frågan om ett svenskt tillträde till COTIF 1999 och att ge förslag till ställningstagande. Ett flertal omständigheter talar med styrka för att Sverige bör tillträda konventionen. Den svenska järnvägsbranschen har genomgått organisatoriska förändringar och särskilt den civilrättsliga regleringen för internationella järnvägstransporter har därmed blivit föråldrad. Ett tillträde till COTIF 1999 skulle innebära att den svenska regleringen moderniseras i viktiga avseenden och kommer att stämma överens med vad som gäller i övriga Europa. En sådan utveckling vore positiv för såväl aktörerna i järnvägssektorn som de privatpersoner och företag som använder sig av internationell tågtrafik.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/68/EG av den 24 september 2008 om transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vattenvägar.

Det är också angeläget att Sverige inte står utanför det internationella samarbetet på järnvägsområdet där COTIF 1999 utgör en central del. Kretsen av konventionsstater är ett viktigt forum för den europeiska järnvägssektorns utveckling. Av de 45 medlemsstaterna i OTIF är det endast tre som ännu inte har anslutit sig till COTIF 1999. Konventionen har tillträtts av övriga nordiska länder och så gott som alla medlemsstater i EU. Genom ett tillträde till COTIF 1999 skulle Sverige ges samma förutsättningar att påverka utvecklingen av den internationella järnvägstrafiken som övriga Europa.

Ytterligare ett skäl för tillträde är att regleringen i COTIF 1999 redan till viss del en del av den svenska rättsordningen. Delar av konventionen tillämpas genom passagerarförordningen. Dessutom har EU tillträtt konventionen i dess helhet och den utgör därför en del av gemenskapsrätten.

Lagändringar i samband med ett tillträde till COTIF 1999

Utöver frågan om ett svenskt tillträde till COTIF 1999 omfattar den första delen av utredarens uppdrag att lämna förslag till de lagändringar som är nödvändiga vid ett tillträde. Under utredningens andra del ska utredaren överväga och i förekommande fall lämna förslag till ytterligare lagändringar rörande internationella järnvägstransporter som bedöms lämpliga i samband med ett tillträde.

Ett svenskt tillträde till COTIF 1999 förutsätter ändringar i lagstiftningen om internationella järnvägstransporter. Utredaren ska anpassa den civilrättsliga regleringen av internationella järnvägstransporter till konventionens enhetliga bestämmelser om persontransporter (CIV), godstransporter (CIM) och avtal om nyttjande av vagnar (CUV).

För persontransporternas del måste det beaktas att merparten av CIV redan tillämpas i den svenska rättsordningen, genom att bihanget infogats i passagerarförordningen. Utredaren ska överväga vilka återstående delar av CIV som behöver genomföras samt lämna förslag till en reglering av sådana internationella transporter som inte omfattas av passagerarförordningen. Vid utformningen av regleringen ska utredaren överväga om sådana bestämmelser i passagerarförordningen som ändrar eller kompletterar bestäm-

melserna i CIV kan och bör införas för sådana internationella transporter som faller utanför förordningens tillämpningsområde. Det finns vidare vissa frågor som inte regleras i CIV och där särskilda bestämmelser behöver övervägas. Detta gäller bland annat ersättnings storlek vid dödsfall eller personskada, som ska bestämmas enligt nationell rätt (art. 30.2). Frågan är om det bör införas ett begränsningsbelopp för sådana skador.

I utredarens uppdrag ligger också att anpassa de offentlighetsrättsliga bestämmelserna till konventionens enhetliga bestämmelser för infrastrukturanvändning (CUI), tekniska standarder och föreskrifter för järnvägsmateriel (APTU) samt tekniskt godkännande av järnvägsmateriel (ATMF). Utredaren ska i denna del av uppdraget utforma sina förslag med beaktande av att järnvägslagens bestämmelser om krav på järnvägssystem respektive om avtal mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag eller auktoriserade sökande är EU-harmoniserade. Utredaren ska i så stor utsträckning som möjligt utforma sina förslag i syfte att komplettera dessa bestämmelser i järnvägslagen. Utredaren kan dock föreslå ändringar i de befintliga bestämmelserna, om detta möjliggör en mer ändamålsenlig anpassning av svensk rätt till bestämmelserna i såväl EU-rätten som i ovan nämnda bilag till COTIF 1999.

Utredaren ska därtill bedöma om den offentlighetsrättsliga regleringen behöver anpassas till konventionens enhetliga bestämmelser om transport av farligt gods i bihanget RID och vid behov lämna förslag till sådana anpassningar.

Den civilrättsliga regleringen av inrikes gods- och persontransporter

Ett svenskt tillträde till COTIF 1999 berör strikt sett endast internationella järnvägstransporter. Det finns emellertid ett behov av att också se över den civilrättsliga regleringen av inrikes transporter. En sådan översyn ska ske under utredningens andra del.

Järnvägstrafiklagen är från år 1985. Den är i vissa delar förlegad, bland annat på grund av att den inte är anpassad till att järnvägen numera enligt den offentlighetsrättsliga regleringen är uppdelad på infrastrukturförvaltare, som ansvarar för infrastrukturen, och järnvägsföretag, som utför transporterna. För persontransporternas del

tillkommer att passagerarförordningen nu reglerar en del av de områden som behandlas i järnvägstrafiklagen.

När det gäller regleringen av inrikes persontransporter på järnväg måste – liksom när det gäller regelverket för internationella transporter – beaktas att passagerarförordningen begränsar utrymmet att överväga en särskild nationell reglering av inrikes persontransporter. Det finns dock under alla förhållanden behov av att revidera eller upphäva sådan lagstiftning som står i strid med passagerarförordningen eller är obehövlig med hänsyn till förordningen. Utredaren är vidare fri att föreslå sådana bestämmelser som lämpligen bör komplettera passagerarförordningen, dock under förutsättning att dessa inte omfattas av det lagstiftningsarbete rörande resenärers rättigheter som pågår i Justitiedepartementet (se vidare nedan).

Det finns också ett behov av att se över den civilrättsliga lagstiftningen som ska gälla vid sidan av passagerarförordningen. Förordningen är endast tillämplig på sådan järnvägstrafik som tillhandahålls med tillstånd enligt EU-direktivet om tillstånd till järnvägsföretag⁴. Det får till följd att förordningen inte tillämpas på vissa delar av den järnvägstrafik som bedrivs i Sverige. Det gäller trafik som bedrivs på slutna spår, såsom Roslagsbanan och Saltsjöbanan i Stockholm. Förordningen omfattar inte heller sådan spårbunden trafik som inte utgör järnvägstrafik, t.ex. spårvagnstrafik och Stockholms tunnelbana. För sådan trafik som undantas från förordningens tillämpningsområde finns det behov av en civilrättslig lagstiftning vid sidan av passagerarförordningen. En sådan reglering finns i dag i järnvägstrafiklagen, men den behöver moderniseras.

Utredaren ska inte behandla sådana resenärsrättigheter i kollektivtrafiken som omfattas av Utredningen om en ny kollektivtrafiklags slutbetänkande Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik (SOU 2009:81). I betänkandet lämnas förslag till en transportslagsövergripande lag om resenärsrättigheter i kollektivtrafiken, bland annat resenärers rätt till information och ersättning vid förseningar samt särskilda rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Förslaget förutsätter att möjligheten till permanent undantag för lokal och regional tågtrafik, som finns i

⁴ Rådets direktiv 95/18/EG av den 19 juni 1995 om tillstånd för järnvägsföretag. Direktivet senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG.

passagerarförordningen, utnyttjas. Arbete med förslaget pågår i Justitiedepartementet. I promemorian Lag om resenärers rättigheter – kompletterande bestämmelser (Ds 2013:44) föreslås att undantag från passagerarförordningen ska göras för lokal och regional trafik. Det lämnas också förslag till viss kompletterande reglering till förordningen. Utredaren ska vid sitt arbete utgå från att det kommer att införas en nationell lagstiftning som i huvudsak täcker de transporter och reglerar de frågor som föreslås i det nämnda betänkandet och den nämnda promemorian. Andra frågor rörande inrikes persontransporter som inte omfattas av förslaget i betänkandet eller promemorian ska dock övervägas av utredaren, till den del dessa inte regleras av passagerarförordningen. Det handlar t.ex. om ansvaret för personskador vid transporter med tunnelbana eller spårväg.

För godstransporternas del är utrymmet större att föreslå en moderniserad reglering för inrikes transporter.

En allmän utgångspunkt för alla järnvägstransporter bör vara att de regleras likartat oavsett om det är fråga om inrikes eller internationella transporter. Tåg transporterar ofta passagerare som har skilda destinationer. Ofta torde det saknas skäl att en passagerare som har en biljett till ett annat land har andra rättigheter än den som ska resa inom Sverige. Motsvarande gäller godstransporter där företagen normalt gynnas av enhetliga regler oavsett om transporten passerar landgränsen eller inte. Denna utgångspunkt behöver inte gälla undantagslöst. Utredaren kan således föreslå olika regler beroende på passagerarens eller godsets destination, om utredaren anser att det finns starka skäl för det.

En mer vidsträckt regressrätt, innefattande även inrikes trafik

I samband med ett tillträde till COTIF 1999 blir det nödvändigt att ta ställning till hur bestämmelserna om ansvarsförhållandet mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ska utformas. Enligt COTIF 1999 (bihang CUI) gäller att järnvägsföretag under vissa förutsättningar har rätt att genom regress få kompensation av infrastrukturförvaltaren för ersättning som företaget fått betala till kunder på grund av försening, om driftstörningen orsakats av infrastrukturen. Konventionen innehåller också bestämmelser om vilket

ansvar infrastrukturförvaltare respektive järnvägsföretag har för skador som de tillfogar varandra inom ramen för järnvägsdriften. Även beträffande dessa frågor ska förslag till nödvändiga anpassningar av svensk rätt föreslås under utredningens första del.

Under utredningens andra del ska frågor om regress övervägas ytterligare. I svensk rätt saknas särskilda bestämmelser som reglerar ansvarsförhållandet mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. De trafikeringsavtal som sluts mellan parterna brukar innehålla regler om ansvar för skador. I kontraktsförhållanden ansvarar parterna dessutom normalt för oaktsamt vållad skada, även ren förmögenhetsskada, enligt allmänna kontraktsrättsliga principer. I järnvägslagen har det dessutom införts ett system med kvalitetsavgifter, som har sin grund i ett EU-direktiv⁵. Systemet bygger på att den som orsakar en störning i trafiken kan bli skyldig att betala en kvalitetsavgift. Avgifternas främsta syfte är dock inte att ge kompensation för skador utan att utgöra ett incitament till att utföra verksamheten på avtalat sätt.

Den reglering om regressrätt som behöver införas med anledning av COTIF 1999 gäller endast ersättning som utbetalas enligt CIV eller CIM, dvs. vid internationella person- och godstransporter. Det kan emellertid ifrågasättas om inte en vidare regressrätt bör införas, bl.a. mot bakgrund av att såväl internationella som inrikes transporter inte sällan utförs med ett och samma tåg. Frågor som i så fall aktualiseras är om regressrätten även bör omfatta ersättning enligt passagerarförordningen (som går utöver CIV) och sådan ersättning som kan betalas ut enligt den lagstiftning om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik som föreslagits i betänkandet SOU 2009:81. En annan fråga är om regressrätt också bör gälla när ersättning betalas ut i samband med inrikes godstransporter. Det bör också övervägas om det bör finnas undantag från infrastrukturförvaltarens ersättningskyldighet. En särskild fråga är om en infrastrukturförvaltare, som har betalat ersättning till ett järnvägsföretag, i sin tur bör kunna utöva regressrätt gentemot ett annat järnvägsföretag som orsakat störningen.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, numera ersatt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

Utredaren ska mot denna bakgrund i uppdragets andra del analysera konsekvenserna av att införa en mer vidsträckt regressrätt än regleringen i COTIF 1999 och, om det bedöms lämpligt med en mer vidsträckt regressrätt, lämna förslag till hur den bör utformas.

Vid bedömningen av om bestämmelser om en vidare regressrätt bör införas och, om sådana bestämmelser ska införas, hur de lämpligen bör utformas, ska utredaren beakta vilka konsekvenser regleringen får för järnvägsmarknaden. Det ska övervägas vilka ekonomiska konsekvenser regleringen kan förväntas få för marknadens aktörer men även andra tänkbara följder, exempelvis när det gäller turtäthet.

Samtliga förslag till reglering av järnvägsföretags regressrätt gentemot infrastrukturförvaltare bör slutligen även analyseras utifrån järnvägslagens reglering om kvalitetsavgifter. Ändringar av den senare regleringen kan föreslås, om sådana krävs för att bestämmelserna därmed ska ge en mer ändamålsenlig samlad effekt för järnvägstrafiken. Ytterligare en förutsättning för sådana ändringar är att bestämmelserna fortfarande är förenliga med EU-rättens krav.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från branschen, berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt. När det gäller redovisningen av förslagets konsekvenser för företagen ska synpunkter inhämtas från Näringslivets Regelnämnd (NNR). Utredaren ska även ta del av den rapport om konsekvenserna av ett genomförande av COTIF 1999 som utarbetats av Trafikanalys. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om arbetet inom Justitiedepartementet rörande förslagen i betänkandet SOU 2009:81 och Ds 2013:44 samt följa det arbete som pågår inom ramen för Utredningen om Järnvägens organisation (dir. 2013:46).

Utredaren ska redovisa ekonomiska konsekvenser och andra effekter av framlagda förslag för företag och enskilda samt för det allmänna. Om förslagen kan förväntas leda till intäktsminskningar eller kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 29 maj 2014 redovisa resultatet av sina överväganden när det gäller ett svenskt till-

träde till COTIF 1999 och nödvändiga lagändringar vid ett tillträde. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 27 februari 2015.

(Justitiedepartementet)

Tabell enkätsvar

Trafikföretag	Hur stora kostnader 2013?	Hur stor andel hänförlig till Trafikverket?	Hur stor andel hänförlig till annan operatör?	Hur stor andel hänförlig till sig själv (eller kontrakterad)?
Skåj	Inga kostnader	X	X	X
Kollektivtrafikmyndigheten Västerbotten	Inga kostnader (operatör betalar)	X	X	X
Tågkompaniet	554 150 kr	65 %	15 %	20 %
Infranord	Inga kostnader	X	X	X
Euromaint	Inga kostnader	X	X	X
CargoNet	4 MNOK	X	X	X
Landstinget Gävleborg, X-trafik	7 297 000 kr	X	X	X
Kollektivtrafikmyndigheten Västmanland/Länstrafiken Örebro	237 125 kr	X	X	X
Kollektivtrafikmyndigheten Jämtland/Norråtg (Norråtg trafikerar också Västerbotten, Västernorrland och Norrbotten)	6 445 891 kr	100 % (bristande snöröjning)	X	X
DSB Sverige/Uppland	1 900 000 kr (övertid eller böter redovisas inte)	100 % (bristande snöröjning)	X	X

Trafikföretag	Hur stora kostnader 2013?	Hur stor andel hänförlig till Trafikverket?	Hur stor andel hänförlig till annan operatör?	Hur stor andel hänförlig till sig själv (eller kontrakterad)?
CQ Correct	675 000 kr (inköp av övertid)	100 % Jernhusen orsakar också stora kostnader, men inte sådana som rymms inom enkäten.		
Kollektivtrafikmyndigheten/ Länstrafiken Sörmland (SJ trafikerar)	20 100 kr	X	X	X
Veolia	620 000 kr	430 000 kr (70 %)	89 000 kr	101 000 kr
SJ	103 000 000 kr	58 %	1 %	18 % (yttre faktor 23 %)
Kollektivtrafikmyndigheten Stockholm/SL	5 173 974 kr	Ca 50 %	X	0,1 %
Kollektivtrafikmyndigheten Kronoberg	417 000 kr + en årsarbetskraft	X	X	X
LKAB	3 400 000 kr	3 200 000 kr (94 %)	X	200 000 kr
Strukton Rail	Inga kostnader	X	X	X
Kollektivtrafikmyndigheten Skåne/Skånetrafiken	24 000 000 kr	13 900 000 kr (58 %)		2 400 000 kr (10 %) Övrigt, dvs. väder, 32 %
Öresundståg	24 145 kr	X	X	X
Kollektivtrafikmyndigheten Jönköping/Jönköpings Länstrafik	95 800 kr	67 160 kr (70 %)	19 060 kr (20 %)	9 580 kr (10 %)
Kollektivtrafikmyndigheten Västra Götaland/Västtrafik	16 300 000 kr	56 %	10 %	20 %
Kollektivtrafikmyndigheten Värmland	3 262 000 kr	42 % (1 370 000 kr)	2 %	56 %

Trafikföretag	Hur stora kostnader 2013?	Hur stor andel hänförlig till Trafikverket?	Hur stor andel hänförlig till annan operatör?	Hur stor andel hänförlig till sig själv (eller kontrakterad)?
Swemaint	Inga kostnader	X	X	X
Kollektivtrafikmyndigheten Halland (exkl. Kungsbacka-pendeln som redovisats av Västtrafik)	4 044 180 kr	X	X	X
Kollektivtrafikmyndigheten Uppsala	10 000 kr	50 %	10 %	40 %
Kollektivtrafikmyndigheten Gotland	Inga kostnader	X	X	X
Green Cargo	?	33 % + 33 % (trafikledning)	X	33 %
Inlandståg	Inga kostnader	X	X	X
MTR Nordic AB	Inga kostnader	X	X	X
Kollektivtrafikmyndigheten Blekinge	4 300 000 kr	50 % + 25 % (obehöriga på spåret)	X	25 %
A-Train AB	750 000 kr	20 %	X	50 %
Bergslagens Järnvägssällskap	Inga kostnader	X	X	X
Trafikverket	Inte svarat			
Skandinaviska Jernbanor	76 074 kr	100 %	X	X
Kollektivtrafikmyndigheten Östergötland/Östgötatrafiken	1 753 172 kr	780 926 kr (44,54 %)	245 619 kr (14,01 %)	726 627 kr (41,45 %)
Hector Rail	Inga kostnader	X	X	X

Regress

- en god idé i järnvägssektorn?

Jan-Eric Nilsson

Gunilla Björklund

Roger Pyddoke

Inge Vierth

Regress – en god idé i järnvägssektorn?

av Jan-Eric Nilsson, Gunilla Björklund, Roger Pyddoke, Inge Vierth
VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut
581 95 Linköping

Sammanfattning

Trafikverket tillämpar idag ett system med kvalitetsavgifter för att förmå parterna i järnvägssystemet att förändra sitt agerande och därmed minska mängden störningar av trafiken. Syftet med denna promemoria är att studera möjligheterna att som ett komplement, eller eventuellt som en ersättning, införa möjligheter till regress. Medan kvalitetsavgifter baseras på en schablonersättning, i Sverige per (mer-)förseningsminut, är innebörden av regress att en drabbad part kan kräva ersättning för faktiska kostnader från den som förorsakat störningen.

Ett system med regress skulle inte innebära att parterna i branschen – infrastrukturhållaren och dennes underhållsentreprenörer liksom de företag som bedriver tågtrafik – drabbas av nya kostnader. I stället förs en redan befintlig kostnad över från den drabbade till den som förorsakat kostnaden. Endast om möjligheten till regress också skulle omfatta ersättningar till resenärer och godskunder ökar balansomslutningen i branschen. En konsekvens av denna observation är att ett regresskrav på kort sikt inte påverkar priset för resor och transporter med järnväg. På längre sikt kan de incitament som parterna får att minska störningarna, bidra till att sänka kostnaderna för att bedriva trafik och i förlängningen också sänka prisnivån.

Ett regress-institut bör utformas på ett sätt som bidrar till att minska störningarna till lägsta möjliga kostnad. En central aspekt av detta krav är förekomsten av ett väl utvecklat system för att registrera vilka störningar som inträffar och vem som förorsakat störningarna. Med stöd av sådan information, och i kombination med parternas olika möjligheter att genomföra åtgärder för att reducera risken för krav på kostnadsersättningar anspråk, ges en god grund för att möjligheten till regress förbättrar järnvägens funktionalitet.

Ett system för regress som inte är uppbyggt på ett robust sätt riskerar i stället att leda till ersättningsanspråk som skapar tvister som i förlängningen kan komma att avgöras i domstol. Detta skulle uppenbarligen resultera i betydande samhällskostnader för att administrera systemet bli stora, åtminstone i ett inledande skede innan den praktiska hanteringen och ansvarsfördelningen har etablerats.

Det informationssystem som Trafikverket idag använder för att hantera uttag av kvalitetsavgifter innehåller en stor mängd information om förseningar och inställda tåg. Det finns idag problem med att göra flera typer av uttag ur systemet, dvs. sådana uttag förutsätter en betydande manuell arbetsinsats. Registreringen av orsaken till att tåg ställs in behöver utvecklas och för försenade tåg bedömer Trafikverket att tillförlitligheten i uppgifterna är omkring 80 procent. Det är vidare svårt att identifiera antalet tåg som leds andra vägar än vad som ursprungligen planerats. Dessa problem måste hanteras innan det är möjligt att etablera ett system med regress.

Vår samlade bedömning är emellertid att de system med information om förseningar och dess orsaker som Trafikverket förfogar över ger en god grund för att implementera

ett system för regress. Det mesta talar också för att de brister som behöver rättas till under alla omständigheter kommer att hanteras av Trafikverket.

Merparten av de (små) förseningar som inträffar i järnvägssystemet ger sannolikt upphov till endast begränsade kostnader. Däremot kan de kostnader som uppstår till följd av mera betydande störningar vara mycket stora. Det har inom ramen för detta uppdrag inte varit möjligt att göra mer än att peka på storleksordningen för de kostnader som branschens olika parter drabbas av.

En icke oväsentlig del av störningarna i Sverige kan hänföras till väder och vind. I detta innefattas inte bara snörika vintrar utan också den årligen återkommande lövhalkan liksom de träd som faller över banor i samband med omfattande oväder.

Infrastrukturhållaren har inte ansvar för dåligt väder men väl för att ha en organisation som begränsar kostnaderna för de konsekvenser det dåliga vädret ger upphov till. Det är emellertid sammantaget inte självklart hur kostnader som har denna bakgrund skulle behöva hanteras i ett system med regress.

Den grundläggande strukturen på den svenska modellen med kvalitetsavgifter är enkel och fångar vissa typer av avvikelser från tidtabell. Avgifterna tas ut oavsett om någon annan än den som förorsakar störningen drabbas av följdskostnader. Förfarandet är också grovmaskigt i så måtto att många förhållanden undantas från modellen.

Regeringen har gett Trafikverket i uppdrag att studera möjligheterna att vidareutveckla detta system för att bättre bidra till en god kvalitet i järnvägstrafiken. Det är i skrivande stund inte möjligt att bedöma vad detta skulle kunna innebära för de överväganden som måste göras innan ett system med regress införs.

1 Inledning

1988 separerades den trafik som bedrivs på Sveriges järnvägar från ansvaret för infrastrukturen. Sedan dess har en stegvis marknadsöppning kommit att innebära att det idag är fritt för operatörer av person- och godstrafik att konkurrera om resenärer och godskunder. Trafiken har ökat kraftigt sedan de första förändringarna började genomföras.

Verksamheten inom järnvägssektorn styrs av de direktiv från EU som i relevanta delar omvandlas till svensk lag och ger en ram för den verksamhet som bedrivs av operatörer och infrastrukturhållare. Där anges exempelvis principerna för beräkning och uttag av de avgifter som operatörerna betalar för att få använda banan. Dessutom fastställs principer för att den aktör som förorsakar störningar i verksamheten för andra ska få betala ersättning för detta, eller omvänt att betala ut bonus till den som agerar på ett sätt som bidrar till att minska sådana störningar.

En annan utgångspunkt för sektorn är det regelverk för internationell trafik som tillträtts av såväl EU som det stora flertalet europeiska stater; COTIF (1999). Regeringens bedömning var 2013 att den civilrättsliga lagstiftningen om järnvägstransporter är föråldrad och i behov av en bred översyn. Bland annat återspeglar inte lagstiftningen den vertikala separation som innebär att olika aktörer ansvarar för infrastrukturen respektive utför järnvägstransporterna.

Man menade också att järnvägsföretag och andra transportörer i den spårbundna trafiken framställt önskemål om en möjlighet att från infrastrukturförvaltaren återkräva ersättning som företagen blivit skyldiga att betala på grund av problem med infrastrukturen (regressrätt). Ett tillträde till COTIF 1999 medför en sådan möjlighet vid internationella transporter, men man menade att det kan finnas skäl att införa en mer omfattande regressrätt, och att i detta innefatta också inrikes trafik.

Mot denna bakgrund gavs Järnvägstrafikutredningen (dir. 2013:79) bland annat i uppdrag att analysera konsekvenserna av att införa en regressrätt som är mer vidsträckt än regleringen i COTIF 1999. Om det bedöms lämpligt med en mer vidsträckt regressrätt, ska utredaren lämna förslag till hur den bör utformas.

Utredningen gav Statens Väg- och Transportforskningsinstitut (VTI) i uppdrag att ta fram ett underlag för att ta ställning till denna fråga. Det ingår inte i VTI:s uppdrag att ta ställning i sakfrågan, dvs. till huruvida det är motiverat eller inte att införa regress. Däremot ska en preliminär bedömning göras av vilka effekter ett sådant system kan tänkas få om det skulle införas.

Med regressrätt avses en rätt som tillerkänns den som har betalat för en skada som förorsakats av någon annan (skadelidanden) att återkräva beloppet från den som orsakat skadan (skadevållaren).¹ Rätten kan grunda sig på olika omständigheter.

¹ **Regress**, återgång, tillbakagång; **regressrätt** (av latin *regre'ssus* 'återvändande'), juridisk term för det fall att någon efter förvärv av annans rätt att kräva skadestånd utövar skadeståndsrätten genom att kräva skadevållaren. Försäkringsbolag ställer ofta som villkor för utbetalning av ersättning att den försäkrade överlåter sin skadeståndsfördran så att försäkringsbolaget därefter får möjlighet att försöka återvinna den utbetalade försäkringsersättningen. Ur Nationalencyklopedin.

Promemorian inleds med att i avsnitt 2 beskriva de funktionella relationerna mellan olika parter i sektorn, dvs. de kontaktpunkter som finns mellan de olika aktörerna i genomförandet av järnvägstrafik. En förutsättning för att få rätt att ställa regresskrav är att de förhållanden som gett upphov till störningar och åtföljande kostnader kan dokumenteras. Dokumentationen måste vara av en sådan kvalitet att angivna orsaker till inträffade störningar normalt accepteras av inblandade parter. Av detta skäl innehåller avsnitt 3 en redogörelse för de kunskaper som i dag finns om mängden förseningar och dess orsaker.

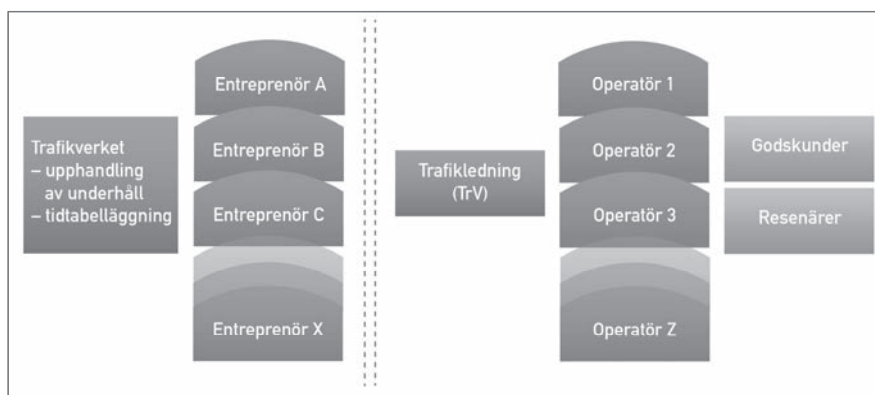
I avsnitt 4 refereras några rapporter som ger en förståelse för de kostnader som kan uppstå till följd av inträffade förseningar. Exempelen syftar till att beskriva den typ av konsekvenser som kan bli aktuella att hantera i ett system med regress.

Såväl i gällande direktiv som i svensk lagstiftning finns krav på att det ska finnas ekonomiska styrmedel för att belöna ett agerande som bidrar till minskade störningar och/eller som avgiftsbelägger störningar. Avsnitt 5 beskriver de system av denna art som tillämpas i Sverige och i England. Detta görs bland annat för att identifiera de likheter och skillnader som finns mellan två system som båda ryms inom det aktuella Direktivet. Avsnitt 6 innehåller en diskussion kring de incitamentseffekter som ett regresssystem kan tänkas få.

2. De funktionella relationerna i järnvägssektorn

Figur 1 ger en utgångspunkt för den fortsatta genomgången i form av en beskrivning av relationerna mellan olika parter i järnvägssystemet. Utgångspunkten för den trafik som bedrivs ges av den tidtabell som fastställs av Trafikverket och som byts ut i mitten av december varje år. En aspekt på tidtabellens utformning med direkta konsekvenser för hur väl trafiken fungerar är hur många tåg som trafikerar varje sträcka och hur tätt avgångarna ligger; ju tätare trafik, desto större blir konsekvenserna av en primär störning. Denna aspekt ökar i betydelse allt eftersom resandet och antalet tåg på den svenska järnvägen ökar över tid.

Figur 1: Den funktionella relationen mellan olika parter i järnvägssystemet.



En annan organisatorisk del av Trafikverket är ansvarig för trafikledning. Detta innebär ett operationellt ansvar för att omvandla den fastställda tidtabellen till faktiska tågavgångar. Det är också trafikledningen som hanterar rapporteringen av avvikelser från fastställd tidtabell och orsaker till sådana avvikelser.

Trafikledningens operationella ansvar innebär att man ger klartecken för avgång från stationer och att man i realtid beslutar hur avvikelser från tidtabellen ska hanteras. En av de konkreta frågor man har att ta ställning till är vilket tåg som ska vänta på vilket varje gång som någon av parterna är försenad. Ju bättre underbyggda sådana beslut är, desto mer begränsade blir följdförseningarna.

Trafikverket utför inte längre något arbete i banan, utan alla sådana aktiviteter hanteras av entreprenörer. Vart och ett av ett 30-tal områden i Sverige upphandlas i konkurrens. Avtalen mellan beställare och utförare reglerar både vad som ska göras och hur ersättningen för utfört arbete betalas. Man kan notera att de kvalitetsavgifter som beskrivs i avsnitt 5.1 kan uttaxeras till följd av att en entreprenör överskrider tilldelad tid för arbete i spåret och därmed förorsakar förseningar. Sådana avgifter betalas emellertid av Trafikverket och påverkar inte entreprenörens ekonomiska resultat.

Förutom att entreprenörernas sätt att genomföra sin verksamhet kan påverka trafiken kan också den verksamhet som bedrivs av vad som på EU-svenska kallas tjänstetillhandahållare ge upphov till förseningar. I denna kategori ingår stationsförvaltare, det bolag som ansvarar för rangering på vissa större rangerbangårdar, de företag som utför underhåll av rullande materiel, avisning etc.

Verksamheten i banan, dvs. trafiken bedrivs av operatörer på uppdrag av godskunder och resenärer. I somliga fall kan ett resandetåg lämna perrong senare än planerat till följd av att påstigningen tar onormalt lång tid, resenärer kan bli sjuka eller situationer med hotfullt agerande kan inträffa. Godståg kan också komma att försenas om de inte är färdiga hos avsändande kund i tid. Normalt är emellertid de slutliga konsumenterna av sektorns tjänster endast i begränsad omfattning ansvariga för de störningar som kan uppstå. Sådana störningar kan uppenbarligen bero på problem som härrör från operatörerna, exempelvis i form av rullande materiel som inte fungerar. Som redan noterats kan också brister hos banan få konsekvenser för trafiken.

Slutligen kan störningar bero på förhållanden som ligger utanför någon parts möjlighet till påverkan. Svåra väderförhållanden är ett exempel och djur eller personer som uppehåller sig i järnvägsnätet ett annat. Trots att ursprunget till denna typ av störningar härrör från förhållanden som ingen av parterna kan påverka så kan det finnas möjligheter att begränsa dess konsekvenser. Lätt tillgänglig utrustning för snöröjning är ett exempel; stängsel för att hindra obehöriga passager ett annat.

3. Kartläggning av omfattning och orsaker till försenade och inställda tåg

I detta kapitel beskrivs omfattningen av, och orsakerna till försenade och inställda tåg avseende tågrörelser under år 2013. I Trafikverkets handbok till tågoperatörerna² sägs att en tåglägesansökan ska formuleras utifrån begreppet *tåguppdrag*: ”Detta innebär att tågläget ska avse hela den sträcka som en viss transportuppgift utförs, från ursprungsplatsen till slutplatsen. Ett tåguppdrag kan bestå av flera tåg som är länkade till varandra och som genom denna länk utför en transportuppgift” (s. 8).

Med tåg avses i det följande ett sammanhängande tågslag inom ett tåguppdrag. Tabell 1 ger ett fiktivt exempel på vad som avses med ett tåguppdrag. Uppdraget börjar som ett tjänstetåg (TJT) i plats A och slutar även som ett tjänstetåg vid plats K. Kedjan består i det här fallet av ett tåguppdagsnummer (100) med tre tågslag (TJT - GT - TJT) och fem tågnummer.

Tabell 1. Fiktivt exempel på ett tåguppdrag

Plats_Från	Plats_Till Uppehållstyp	Tåguppdrag	tågslag	Tågnr	Uppehållstyp avgång	
	ankomst					
A	B	100	TJT	100	Första	Passage
B	C	100	TJT	101	Passage	Sista
C	D	100	GT	102	Första	Passage
D	E	100	GT	102	Passage	Uppehåll
E	F	100	GT	102	Uppehåll	Uppehåll
F	G	100	GT	103	Uppehåll	Passage
G	H	100	GT	103	Passage	Passage
H	I	100	GT	103	Passage	Sista
I	J	100	TJT	104	Första	Uppehåll
J	K	100	TJT	104	Uppehåll	Sista

Exemplet har erhållits av Anders Nilsson, Trafikverket.

Tjänstetåget kan avse färden från den plats där ett lok varit uppställt via någon annan plats (där loket byter tågnummer) till den plats där loket kopplas samman med de godsvagnar som ska transporteras. Också i slutet av tåguppdraget övergår godståget (loket) till att bli ett tjänstetåg under färden till en uppställningsplats. Det är under uppdragets andra del som tåget övergår från att vara TJT till ett godståg (GT) som startar vid plats C och slutar vid plats I. Godståget byter tågnummer under färden från C till I, vilket exempelvis kan bero på att tåget byter geografisk riktning. Varje tågslag kan bestå av flera tågnummer men har bara en registrering av uppehållstypen ”Första” och ”Sista”.

När man pratar om förseningar brukar man skilja mellan begreppen *försening* och *merförsening*.

² Ur Trafikverkets handbok till tågoperatörerna ”Ansökan om kapacitet.” Manual/handbok. Tågplan 2013. Vers. 1.0 2012-02-06 (s. 8)
http://www.trafikverket.se/PageFiles/46825/manual_handbok_ansokan_om_kapacitet_vers1_%2020120206.pdf

Med försening avses (den positiva) differensen mellan den planerade ankomsttiden enligt tidtabell till en station eller mätpunkt och den verkliga ankomsttiden till samma station eller mätpunkt. Exempelvis är ett tåg vars planerade ankomsttid till Stockholm C är 08:40 och som ankommer 08:47 sju minuter försenat.

En merförsening definieras enligt Järnvägsnätsbeskrivning 2014³ som en "(f)örsening jämfört med körplanen i första mätpunkten, eller tillkommande försening mellan två mätpunkter som följer direkt efter varandra i Trafikverkets system för avvikelser" (s. 6). Detta innebär att om tåget som ankom Stockholm C sju minuter försenat även var sju minuter försenat till stationen/ mätpunkten innan så har det inte skett någon merförsening mellan de två stationerna/mätpunkterna. Däremot, om tåget endast var två minuter försenat mot tidtabell till stationen/mätpunkten innan så har det skett en merförsening på fem minuter mellan de två stationerna/mätpunkterna.

Fortsättningsvis ges en övergripande beskrivning av det underlagsmaterial som används (avsnitt 3.1). Avsnitt 3.2 behandlar de tåg som ställs in eller leds om jämfört med ursprunglig planerad färdväg och hur detta hanteras i statistiken. I avsnitt 3.3 redovisas vissa kunskaper om storleken på och orsakerna till de förseningar som inträffade under 2013. Avsnitt 3.4 redovisar förseningar på en del av järnvägsnätet, Dalabanan, medan avsnitt 3.5 innehåller några sammanfattande slutsatser gällande inställda och försenade tåg.

3.1 Underlagsmaterial

Det material som analyseras är framtaget ur Trafikverkets datalager LUPP, vilket är ett uppföljningssystem för statistik om punktlighet och störningar. LUPP sammanför data från en rad olika källsystem.

För att ta fram statistik som har med regularitet respektive punktlighet att göra ur LUPP finns det två "hjälpmedel", så kallade "universe", vilka består av ett antal olika variabler både på enskild och på aggregerad nivå. Information får man fram genom att kombinera olika variabler och sedan göra en sökning i LUPP.

- "Tåg på sträcka" används av Trafikverket för att ta fram underlag gällande regularitet, exempelvis antal tåg på olika sträckor, framförda tågkilometer, och tid som banan varit belagd av tåg. Uppgifterna avser en jämförelse mellan planerade och framförda tåg.
- "Tåg vid plats" och används för att registrera inträffade merförseningar och dess orsaker, bland annat som underlag för analyser av tågens punktlighet.

Det optimala vore att kunna kombinera data från dessa båda universe, vilket dock är mycket tidskrävande och inte helt lätt att göra. Eftersom huvuddelen av den information som behövs för de analyser som behandlas i denna rapport finns i universet "Tåg på sträcka" har vi valt att nästan genomgående använda oss av data därifrån, trots att detta universe egentligen används vid analys av regularitet och inte av punktlighet.

Detta innebär emellertid att utsagor avseende förseningar som presenteras i den följande texten kan skilja sig marginellt från Trafikverkets officiella statistik. Det främsta syftet med detta kapitel är dock att belysa om de uppgifter som behövs vid ett eventuellt

³ http://www.trafikverket.se/PageFiles/93755/jnb_2014_rev2_130914_130916.pdf

införande av regress finns tillgängliga eller inte. Marginella skillnader mellan de aggregerade siffrorna i denna rapport och officiella uppgifter är därför inte ett stort problem. Skillnaderna kan bero på olika definitioner eller metoder för att ta fram information ur LUPP. Det är dessutom okomplicerat att ta fram detaljerad information ur LUPP om enskilda tåg. Tillförlitligheten hos sådan information beror endast på kvaliteten på de källsystem som ligger till grund för LUPP.

Materialet för år 2013 ("Tåg på sträcka") består av totalt 28,7 miljoner observationer eller tågrörelser på enskilda tågsegment, dvs. sträckor mellan två driftplatser/stationer/hållplatser över hela Sverige. I materialet finns närmare 1,5 miljoner (både inställda och framförda) tåg, i betydelsen ett sammanhängande tågslag inom ett tåguppdrag⁴.

Variabeln tågslag fördelar sig på följande sätt i materialet:

- 916 376 resandetåg,
- 312 685 godståg,
- 260 305 tjänstetåg (i de flesta fall en förflyttning till och från depå),
- 9 257 växlingsrörelser,
- 2 spärrfärd.

Inom ett och samma tåguppdrag kan det finnas flera olika tjänstetåg enligt definitionen av tåg ovan, t.ex. i början och slutet av ett uppdrag. Det är även möjligt att tjänstetåg kan ha egna tåguppdragsnummer, utan att vara knutna till ett resande- eller godståg, t.ex. när det gäller tåg som ska på reparation på annan ort än den egna depån. När det gäller resande- och godståg är det mest vanligt att det bara finns ett tåg inom varje tåguppdrag, även om detta kan byta tågnummer under uppdragets gång.

Av de framförda tågnumren/tåguppdragen finns ankomsttider till slutstation för 840 215 av 853 656 resandetåg (98,4%) och för 166 690 av 187 579 godståg (88,9%). Orsaker till utebliven information kan t.ex. vara brister i tidsregistreringen (både i manuell och i automatisk sådan) eller att tåg inte registrerats som inställt trots att de inte framförs. Brist på information om ankomsttider för godståg kan bero på att tågen är planerade som godståg ända fram till lokstationen, där det egentligen framförs som tjänstetåg, och där ingen avläsning finns. Därmed blir det ingen ankomsttid för godståget till slutstationen. Informationen finns alltså på den "egentliga" slutstationen, men kommer inte fram när man betingar på slutstation för godståget.

Av de resande- och godståg där ankomsttid till slutstation finns redovisad hade 552 stycken (0,0005%) ankomsttider till slutdestinationen som var tidigare än avgångstiden från föregående station/hållplats. Detta är ett uppenbart fel i de underlagssystem som genererar den information som finns i LUPP. I 275 fall var denna avvikelse större än två minuter, och därmed utanför den normala "felmarginalen". I och med det låga antalet fall kan dock detta betraktas som ett mindre problem.

⁴ Kodade som "Sista" i variabeln "Uppehållstyp till" i datamaterialet.

3.2 Inställda och omledda tåg

Utifrån det datamaterial som används är det inte möjligt att rakt av ta fram antal helt och delvis inställda tåg, enligt den definition av tåg som används. Efter viss bearbetning framgår att dock fått fram att 43 607 av de 916 376 resandetågen (4,8%) var helt inställda och 41 768 (4,6%) delvis inställda, dvs. inställda på en del av sträckan i tåguppdraget. Av de 312 685 godstågen var 118 191 (37,8%) helt inställda och 12 595 (4,0%) delvis inställda. Ett delvis inställt tåg kan även innebära att ett helt tågnummer inom ett uppdrag är inställt.

Tåg kan både vara akut och planerat inställda. Definitionen på akut inställda tåg är för närvarande tåg som ställs in samma dygn eller dygnet innan planerat avgångsdatum från utgångsstation. I denna sammanställning har vi inte separerat planerade och akut inställda tåg, men man kan förmoda att en stor andel av de helt inställda godstågen är tåg där tåglägen ansökts av järnvägsföretagen ”ifall att” och som sedan ställs in långt innan den planerade avgången, dvs. planerat inställda tåg, när det visar sig att tågläget inte behövs.

Orsaker till inställda tåg kan kodas på följande sätt:

- Driftledning
- Infrastruktur
- Järnvägsföretag
- Tågplanejustering
- Olyckor/tillbud och yttre faktorer
- Okänd vid rapporteringstillfället
- Omledning driftledning
- Omledning infrastruktur
- Omledning järnvägsföretag
- Omledning tågplanejustering
- Omledning olyckor/tillbud och yttre faktorer
- Omledning okänd vid rapporteringstillfället

Vi har valt att inte redovisa någon fördelning över orsakerna för de inställda tågen. Skälet är att Trafikverket anger att kvalitén på denna kodning är osäker. Flera av de regler för att registrera orsak som används kan exempelvis få till resultat att de förseningar som sägs bero på järnvägsföretag är överrepresenterade. Om ett järnvägsföretag får information om att det är något fel på infrastrukturen så lämnar man exempelvis in en begäran om att ställa in sitt tåg. På samma sätt kom många tåg som ställdes in till följd av de olyckor som inträffade i Södertunneln och i Huddinge under vintern 2014 att representeras som att vara inställda av respektive operatör.

Vissa händelser i trafiksystemet får till följd att tåg blir omledda, dvs. får gå en annan sträcka än den som var planerad. Från och med maj 2014 ska det finnas möjlighet att koppla ihop hela den omledda tågkedjan, dvs. flera tågnummer kopplas samman i ett nytt uppdrag, men för tidigare år finns inte den möjligheten. Denna aspekt har inte kunnat ytterligare belysas.

Ett omlett tåg blir idag inställt på den ursprungliga färdvägen och får ett nytt tåguppdragsnummer på den nya sträckan. Tåget kan få tillbaka det gamla numret om den avslutande sträckan är densamma som den ursprungliga. I annat fall saknas koppling mellan det gamla och det nya tåguppdragsnumret. En del av de tåg som är kodade som inställda vid slutstation kan därför vara omledda och egentligen framförda, men på en annan sträcka. Som vi redovisat ovan finns koden ”omledning” som orsak till

inställda tåg, men eftersom denna kodning inte är tillförlitlig är det osäkert hur många tåg som verkligen omleds.

3.3 Försenade tåg

Vi vill återigen betona att de siffror som presenteras nedan kan skilja sig från den officiella statistiken över försenade tåg av orsaker vi beskrivit ovan. Bland annat ingår inte akut inställda tåg i underlaget. Siffrorna som redovisas är framtagna genom universet ”Tåg på sträcka”. Orsakerna till merförseningar har vi dock tagit från ”Tåg vid plats”. För att säkerställa att de två universen inte ger alltför stor skillnad i information med avseende på antal försenade tåg har vi i några fall där detta varit möjligt jämfört antalet mellan de båda universen. Jämförelsen visar att skillnaderna inte är stora.

Av 840 215 framförda resandetåg där tidsangivelse finns vid ankomst slutstation var

- 73 715 (8,8%) mer än fem minuter försenade och 7 524 (0,9%) mer än fem minuter för tidiga,
- 16 509 (1,9%) mer än 20 minuter försenade och 390 (0,0005%) mer än 20 minuter för tidiga,
- 2 617 (0,3%) mer än en timme försenade och 64 mer än en timme för tidiga,
- 1 261 (0,1%) mer än 90 minuter försenade och 36 mer än 90 minuter för tidiga.

Inget resandetåg var mer än ett dygn försenat eller för tidigt till slutstation. Av 166 690 framförda godstågen där tidsangivelse finns vid ankomst slutstation var

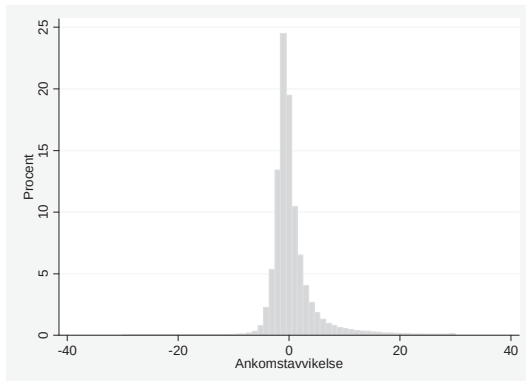
- 33 353 (20,0%) mer än fem minuter försenade och 98 103 (58,9%) mer än fem minuter för tidiga,
- 21 292 (11,3%) mer än 20 minuter försenade och 65 753 (35,0%) mer än 20 minuter för tidiga,
- 10 557 (5,6%) mer än en timme försenade och 27 512 (14,7%) mer än en timme för tidiga,
- 7 108 (3,8%) mer än 90 minuter försenade och 14 803 (7,9%) mer än 90 minuter för tidiga.

Ett godståg var mer än ett dygn försenat och åtta var mer än ett dygn för tidiga.

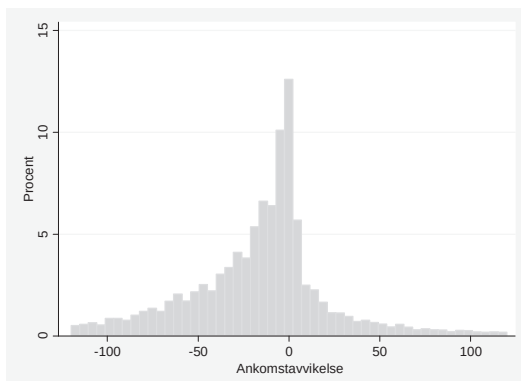
Tåg som kommer orimligt för tidigt till slutstationen tyder på någon felaktighet i rapporteringen, i varje fall när det gäller persontåg. En sådan observation kan i realiteten avse ett godståg som framförts i ett tågläge som är planerat för ett resandetåg men där tågslaget inte ändrats från resande till gods i systemet. Eftersom det dock är en så liten mängd det gäller så anser vi att det inte är något problem.

I Figur 2 och 3 redovisas fördelningen över ankomstavvikelsen till slutdestinationen för framförda resande- respektive godståg. Olika skalor används eftersom huvuddelen av alla persontåg är koncentrerade runt den i tidtabellen angivna ankomsttiden medan många godståg är framme före tidtabell och också har en ”tjockare svans” i form av förseningar.

Man kan notera att observationen av tidiga godståg inte är en anomali. Ett godståg kan således vara tidtabellagt med ett antal möten, och om något av de mötande (gods-)tågen ställts in så kan tåget komma fram till slutstation tidigare än planerat.



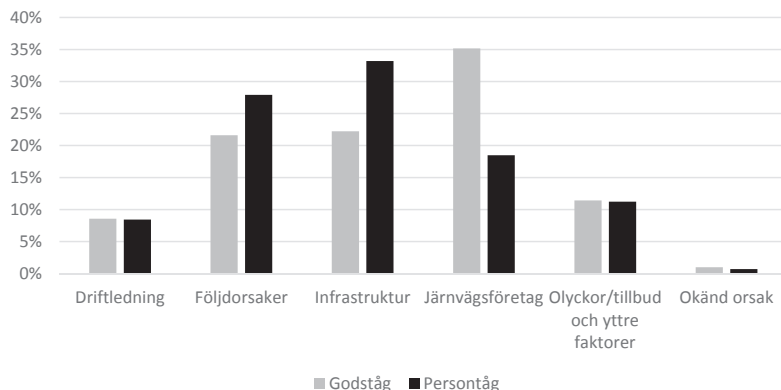
Figur 2. Ankomststávvikelse (i minuter) till slutdestinationen för framförda resandetåg med tidsangivelse där förseningen/den för tidiga ankomsten begränsats till 30 minuter (n = 831 266).



Figur 3. Ankomststávvikelse (i minuter) till slutdestinationen för framförda godståg med tidsangivelse där förseningen/den för tidiga ankomsten begränsats till 120 minuter (n = 153 418).

Förseningsorsaker kodas av Trafikverket på tre nivåer. Orsaker på den övergripande nivån (nivå 1) är Driftledning, Infrastruktur, Järnvägsföretag, Olyckor, tillbud och yttre faktorer, och Följdorsaker. Orsaker registreras för merförseningar som uppgår till 3 minuter eller mer. Ett tåg som är försenat till slutstation kan ha ingen, en, eller flera förseningsorsaker beroende på hur förseningen uppstått. Ett tåg som är 20 minuter försenat till slutstation har ingen registrerad förseningsorsak alls om merförseningen mellan två mätpunkter uppnår till max. 2 minuter (eller egentligen 2 minuter och 59 sekunder). Den sammanlagda förseningen är då summan av ett antal på varandra följande merförseningar som inte orsaksrapporterats.

Kvaliteten på orsaksrapporteringen är bättre för försenade än för inställda tåg. I figur 4 redovisas därför andelen merförseningar uppdelade på de olika orsakerna i nivå 1, dels för godståg och dels för persontåg. För godståg står järnvägsföretag för den största andelen av merförseningarna (35%) medan det för persontåg är infrastrukturen (33%) som står för den största andelen. Notera att flera orsaker, kopplade till olika merförseningar på sträckan, kan rapporteras för ett och samma tåg.



Figur 4. Andel orsakskrävande merförseningar 2013 uppdelade på de olika orsakerna i nivå 1.

3.4 Fallstudie Dalabanan

De uppgifter som redovisas ovan avser järnvägsnätet i Sverige som helhet. För att fördjupa förståelsen av den information som finns ges avslutningsvis en kort beskrivning av tåg som använder Dalabanan, dvs. som har start- eller målpunkt i Dalarna (Falun eller Mora); dessutom redovisas tåg mellan Uppsala och Stockholm. All information är framtaget från LUPP genom universet "Tåg på sträcka" och beskrivande statistik presenteras i tabell 2.

"Antal tåg med planeringsstatus" innebär att tågen antingen har planerats långt i förväg (i tågplanen) eller anordnats senare, vilket är förutsättningen för att finnas med i materialet. Helt inställda tåg är inställda på hela den aktuella sträckan. Delvis inställda tåg innebär att tåget är inställt någon del av sträckan, men har framförts på en annan del av sträckan. Det kan vara till slutstationen eller på någon sträcka tidigare.

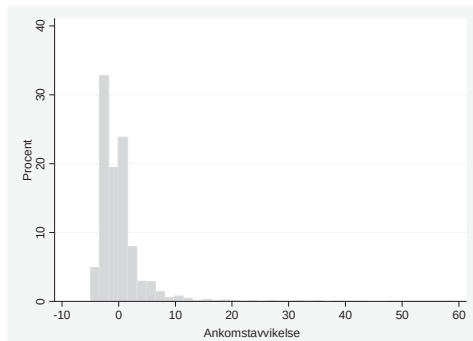
Medelförsening till slutstationen är medelvärde av ankomstavvikelsen till slutstationen för framförda tåg med tidsangivelse. Medianförsening är motsvarande men med medianen som mått. Sedan följer minsta respektive maximala värde med avseende på förseningen till slutstationen. Positivt värde innebär en försening och negativt värde innebär att tåget ankommit tidigare än planerat till slutstationen. Den sista raden redovisar antal framförda tåg med tidsangivelse som är mer än 20 minuter försenade till slutstationen.

Tabell 2. Beskrivande statistik för tåg från Stockholm C (Cst) mot Uppsala/Dalarna och omvänt

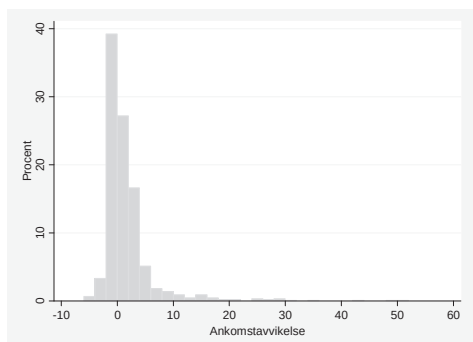
	Uppsala (U) (över Märsta)		Uppsala (U) (över Arlanda)		Borlänge (Blg)		Falun (Fln)		Mora (Mra)	
	Cst-U	U-Cst	Cst-U	U-Cst	Cst-Blg	Blg-Cst	Cst-Fln	Fln-Cst	Cst-Mra	Mra-Cst
Antal tåg med planeringsstatus	8 209	8 167	783	910	263	304	1 975	1 932	829	828
Antal helt inställda tåg	122	133	5	24	5	5	18	16	6	7
Antal delvis inställda tåg	47	45	10	1	3	3	73	88	26	31
Antal tåg slutstation (med)	8 034	8 008	775	882	255	298	1 893	1 903	807	811
Medelförsening slutstation (min.)	0,6	0,4	0,7	1,3	3,6	4,4	0,8	3,2	5,5	5,6
Medianförsening slutstation (min.)	-1	-1	-1	0	0	0	-3	-1	0	0
Min. försening slutstation (min.)	-5	-35	-3	-37	-3	-11	-24	-10	-3	-4
Max. försening slutstation (min.)	191	152	66	89	130	301	200	210	244	192
Antal tåg mer än 20 min. försenat	79	100	13	16	12	14	111	107	58	56

Tabellen innehåller observationer av några tåg som är orimligt mycket för tidiga till slutstation ("min. försening slutstation"). I praktiken borde det inte vara möjligt för persontågen på Dalabanan att vara mer än uppskattningsvis ca tio minuter för tidiga till slutstation. Vi har dock här valt att inte göra någon djupare analys av dessa tåg utan konstaterar endast att de tåg som det rör sig om kan exempelvis vara godståg som har framförts på ett tågläge tillhörande ett resandetåg eller att det skett en felkodning av något slag. Med tanke på detta bör man inte lägga så stor vikt vid siffrorna över minsta och maximala försening och detta gäller då även den genomsnittliga förseningen till slutstation eftersom den påverkas av extremvärden. Medianförseningen är mer tillförlitlig och säger i det här fallet att hälften, och i vissa fall även fler, av tågen på sträckorna på Dalabanan kom i tid till slutstation år 2013 om man jämför med den ankomsttid som anges i tidtabellen. Andelen tåg som är i tid i bemärkelse att de är mindre än fem minuter försenade är därför ännu större.

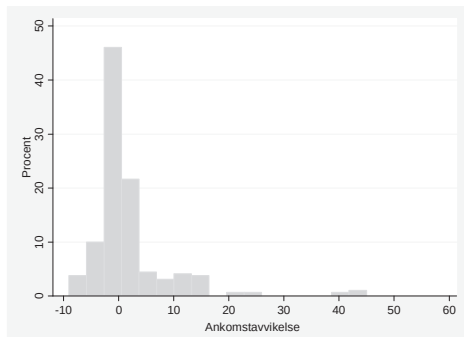
I Figur 5-9 presenteras ankomstsvikelsen för framförda tåg med tidsangivelse vid ankomst Stockholm C. För att lättare kunna se fördelningen har vi här satt begränsningen mindre än 10 minuter för tidig ankomst och mindre än 60 minuter försenad ankomst mot tidtabell. En jämförelse mellan antal observationer i figurerna och antal tåg till slutstation i Tabell 2 visar att andelen tåg med extremvärden är få, möjligen med undantag av tågen från Falun till Stockholm C.



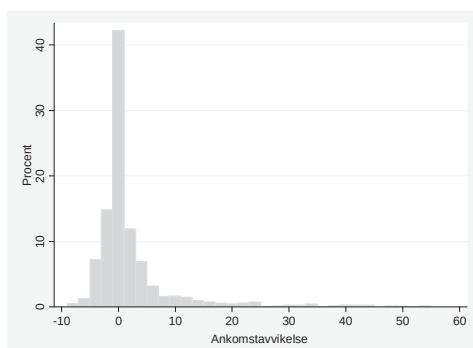
Figur 5. Uppsala – Stockholm C (över Märsta): Fördelning över ankomstförsening (i min.) till slutstation (n=7 987).



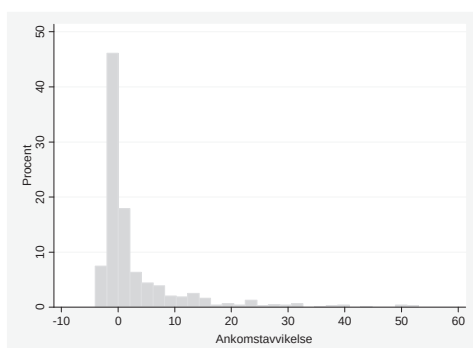
Figur 6. Uppsala – Stockholm C (över Arlanda): Fördelning över ankomstförsening (i min.) till slutstation. (n=879)



Figur 7. Borlänge – Stockholm C: Fördelning över ankomstavvikelse (i min.) för framförda tåg till slutstation (n=291)



Figur 8. Falun – Stockholm C: Fördelning över ankomstavvikelse (i min.) för framförda tåg till slutstation. (n=1 868)



Figur 9. Mora – Stockholm C: Fördelning över ankomstavvikelse (i min.) för framförda tåg till slutstation (n=794)

Som ett exempel innehåller figur 10, boxplots över tågvägen för tågen från Falun till Stockholm C. Det vertikala strecket inne i boxarna representerar medianen, boxens vänstra kant representerar den första kvartilen och den högra kanten den tredje kvartilen, dvs. tre fjärdedelar av alla observationerna för driftsplatsen ligger nedanför denna kant. De korta vertikala strecken på båda sidor om boxen representerar det ”minsta” respektive det ”största” värdet på ankomststavgivelsen till varje driftsplats. De små cirkelarna representerar så kallade ”outliers”, dvs. värden som avviker från övriga värden. Antalet observationer varierar för varje driftplats, vilket antingen kan bero på att vissa tåg är inställda på just den sträckan eller att tidsangivelse saknas av någon anledning för en del tåg. För att göra figuren tydligare har endast ankomststavgivelser mindre än 60 minuter tagits med.



Figur 9. Ankomststavgivelse vid varje driftplats för tåg mellan Falun och Stockholm C

Genom att följa tågens färd som i ovanstående figur kan man se var förseningar verkar uppstå. I detta fall ser man att de största förseningarna verkar uppstå mellan Sala och Uppsala medan tågen vid ankomst Borlänge och Hedemora ser ut att ligga före tidplanen.

3.5 Slutsatser gällande information över inställda och försenade tåg

Trafikverkets datalager (LUPP) innehåller en stor mängd information om förseningar och inställda tåg. Det mesta av informationen ser ut att ha tillräcklig kvalitet för att genomföra avancerade analyser, detta med reservation för att vi inte känner till något om kvaliteten på de system för informationsinsamling som levererar indata till LUPP. Systemet fungerar mycket väl för att ta fram information om enskilda tåg men uppgifter på aggregerad nivå kräver inte sällan ett betydande manuellt arbete.

Enligt Trafikverket är orsakskodningen gällande inställda tåg osäker och behöver utvecklas. För försenade tåg ligger tillförlitligheten på omkring 80 procent. Det är också svårt att identifiera antalet tåg som leds andra vägar än vad som ursprungligen planerats. Ett omlätt tåg betecknas idag som inställt. Information om de omledda tågen är svår att koppla till den körplan som tåget ursprungligen hade. I och med detta kan ett inställt tåg mycket väl vara framfört, men på en annan sträcka än den ursprungliga. Det är för närvarande inte möjligt att avgöra hur mycket senare till slutstation detta tåg ankommer jämfört med den ursprungliga planerade ankomsttiden.

Det krävs ett omfattande manuellt arbete att ta fram information om de samlade konsekvenserna av en enskild händelse, om det ens är möjligt att göra detta. Under vintern 2013-2014 spårade exempelvis ett tåg ur i Södertunneln i Stockholm och ett annat i Huddinge. Det saknas idag en samlad redovisning av hur många tåg som ställdes in respektive fick ledas om på grund av dessa händelser och hur stora förseningarna blev för de tåg som framfördes.

Den information som nu finns i Trafikverkets hantering av genomförd tågtrafik ger en god utgångspunkt för att tillgodose de behov som ett eventuellt system för regress skulle ställa. De brister som finns idag bör dock rättas till, vilket Trafikverket med stor sannolikhet också kommer att göra. Detta skulle också göra det möjligt att identifiera vilken part som bär ansvaret för vilka förseningar och med detta som grund utkräva ansvar i form av ersättning för den drabbades kostnader.

4. Kartläggning av kostnader

För att det ska vara relevant att införa ett system med möjlighet att resa regresskrav för de kostnader en trafikstörning ger upphov till måste sådana kostnader vara av rimlig storlek. Krav på ersättningar för små belopp kan annars resultera i höga administrativa kostnader i förhållande till de aktuella ersättningarna. I detta avsnitt refereras därför några studier som på olika sätt visar hur stora kostnader störningar kan ge upphov till.

Avsikten är inte att ge en heltäckande beskrivning av de kostnader som uppstår till följd av förseningar. Det är inte heller möjligt att kvantifiera den (sannolikt) enskilt största konsekvensen av upprepade förseningar, nämligen den långsiktiga förlusten av transportuppdrag.

Framställningen inleds i avsnitt 4.1 med en övergripande beskrivning av de olika typer av kostnader som kan uppstå i kölvattnet av trafikstörningar. Avsnitt 4.2 innehåller en redovisning av vissa av de merkostnader godstrafiken drabbas av till följd av tåg förseningar medan avsnitt 4.3 beskriver hur Coop hanterar risken för förseningar i planeringen av transporter med tåg. Avsnitt 4.4 ger exempel på hur persontrafiken kan påverkas och avsnitt 4.5 kompletterar detta med ett räkneexempel. Slutligen innehåller avsnitt 4.6 ett kort resonemang om incidensen av ett system baserat på regress; vem står för sluträkningen? Avsnitt 4.2 – 4.4 utgör referat av underlagsrapporter medan våra observationer och slutsatser i första hand redovisas i avsnitt 4.6.

4.1 Vilka typer av kostnader uppstår till följd av trafikstörningar?

Avsnitt 3 har gett en bild av såväl mängden förseningar i det svenska järnvägsnätet som orsakerna till sådana störningar. Försenade tåg kan innebära merkostnader för såväl den som kör tåget, dvs. operatören, för infrastrukturförvaltaren och för resenärer och Transportköpare. Eftersom underhåll av infrastruktur genomförs av entreprenörer kan också dessa drabbas av merkostnader. Detta torde vara en fråga som hanteras av de kontrakt som reglerar relationen mellan underhållsentreprenören och Trafikverket och där innehållet i underhållsuppdraget specificeras.

Samtliga aktörer kan antas bära kostnader i form av tidsmarginaler eller buffertar i sina planer för att kunna hantera störningar. Operatörerna kan t.ex. lägga in extra tid i sina tidtabeller och samma hantering kan infrastrukturförvaltaren, resenärer och transportköparna göra för att begränsa konsekvenserna av en primärförsening. Om kundernas tilltro till järnvägen undermineras kan bristande tillförlitlighet också leda till ett skift från järnväg till exempelvis väg eller sjöfart. Det betyder i så fall bortfall av framtida intäkter för operatören.

Utöver att kunderna inte får en tjänst med den kvalitet som man har anledning att förvänta sig ger en försening upphov till direkta kostnader. Operatörerna kan behöva betala mer i lön och andra ersättningar till sin personal och kan tvingas betala ut ersättningar för garantiåtaganden och ersättningstrafik. För passagerare och transportköpare finns däremot inte möjligheter att få ersättning av denna typ för förlorade inkomster.

Även infrastrukturförvaltaren drabbas av kostnader för störningar. Redan i planeringsskedet behöver man lägga in tidsmarginaler för underhållsarbeten som ska utföras på banan. Kostnaden kan uppskattas i termer av undanträngd trafik och därmed i

bortfall av intäkter och samhällsnytta. Vid störningar kan förvaltaren därutöver tvingas göra omprioriteringar av när tåg ska rulla och därmed när underhållsarbetet ska göras. Det kan innebära att arbeten måste skjutas upp vilket skapar ytterligare intäktsbortfall när en ny tid ska läggas ut. Så länge avgifter för banutnyttjande respektive avgifter/kostnader för förseningar är låga är detta intäktsbortfall begränsat och därmed är också Trafikverkets incitament små för att beakta de totala förseningskostnaderna.

4.2 Större förseningar och effekter för godstrafiken

Nu och då inträffar mera betydande störningar och avbrott i järnvägssystemet med konsekvenser i ett eller flera dygn. Sådana avbrott kan få stora konsekvenser för näringslivet om de innebär att viktiga länkar blockeras. Utan anspråk på att ge en heltäckande beskrivning har Järnvägsgruppen på KTH kartlagt större trafikavbrott under perioden 2000–2013. Utöver att definiera och identifiera större avbrott har syftet varit att belysa dess orsaker och dess kostnadskonsekvenser för godstrafiken. I detta avsnitt refereras denna rapport, delvis utan redigering av underlagstexten; se vidare Nelldal (2014). Analysen omfattar endast avbrott i Sverige och konsekvenserna för persontrafiken ingår inte.

Större trafikavbrott definieras som avbrott eller störningar i trafiken på ett eller flera dygn och som berör flera tåg. Ett tåg som spårar ur på ett sidospår eller sidobana och som inte påverkar andra tåg därför ingår inte i materialet. Däremot innefattas de tåg som spårar ur på linjen, och de träd som faller ner på spåren så att det blir stopp i trafiken. I avsnitt 4.2.1 redogörs för ett underlag som kan användas för att bedöma risken av större förseningar medan det i avsnitt 4.2.2 förs en diskussion om dess kostnadskonsekvenser. Avsnitt 4.2.3 baseras på en komplettering av den rapport som refereras.

4.2.1 Risk för större trafikavbrott

Under de studerade tretton åren identifierades 32 större trafikavbrott motsvarande 2,5 avbrott per år. Nästan hälften av avbrotten varade en eller två dagar och knappt 30 procent mer än en vecka. Den längsta störningen förorsakades av översvämningar i Arvika och varade i 18 dagar. Sammanlagt omfattade störningarna 160 dagar eller 3525 timmar. Minst 1578 godståg berördes. För att begränsa konsekvenserna av störningen kunde godståg ledas om vid två tredjedelar av avbrotten.

Antalet trafikavbrott är relativt jämnt fördelade över åren bortsett från en topp år 2000 som följde av skyfall. Åren 2001–2004 hade få avbrottsdagar. Antalet dagar med avbrott per år visar en svagt sjunkande tendens.

44 procent av avbrotten berodde på urspårning och 31 procent berodde på oväder eller naturkatastrof. Därefter kom kollisioner på järnvägen eller i vägkorsningar med 9 procent vardera och brand i tåg eller längs banan med 6 procent. Räknet i avbrottsstimmar berodde 49 procent på urspårning och 42 procent på oväder eller naturkatastrof. Dessa uppgifter avser endast olyckor som orsakat avbrott i minst ett dygn. Trots att plankorsningsolyckor är den vanligaste formen av olycka på järnväg orsakar sådana olyckor sällan några längre avbrott.

Det stora och också ökande antalet urspårningar kan bero både på ökad trafik och därmed ökat slitage, på eftersläpande underhåll, på ökat antal fel på den rullande materielen, etc. Extrema vädersituationer är svåra att förutsäga men det går att mildra konsekvenserna genom att vidta åtgärder som förebygger de svåraste konsekvenserna av

snöoväder etc. Övriga problem med kollisioner mellan tåg och bilar i plankorsningar, kollisioner mellan tågrörelser samt bränder är sådant som man kontinuerligt arbetar med i järnvägens säkerhetsarbete och försöker minimera.

4.2.2 Kostnader

För att beräkna merkostnader och minskade intäkter för industrin har rapporten hämtat information från faktiska händelser och kostnader. Eftersom det har varit svårt att få fram underlag i form av störningsrapporter från Trafikverket och tågoperatörer, har större kända händelser/störningar kompletterats med bedömningar från sakkunniga inom berört företag. Resultatet är en bedömning av medeltal och spridning av störningar, samt konsekvenserna av dessa.

Merkostnader har undersökts för tre olika nivåer:

Förseningar i ett antal timmar: Förekommer i 40 procent av antalet avgångar/ankomster, i snitt 24 avgångar/ankomster per vecka. Studien gör bedömningen att dessa störningar i betydande grad absorberas av buffertar, omdispositioner och omplanering. Därmed påverkas inte kostnader eller intäkter nämnvärt.

Avbrott eller förseningar i ett dygn: Utgörs i regel av inställda tåg. Avbrotten är i regel partiella, dvs. delflöden påverkas. I undantagsfall kan problemet förorsaka ett totalt stopp på in- och/eller utleveranser till/från kund. Orsaker kan vara nedrivna kontaktledning, lokproblem, etc. Frekvensen varierar kraftigt över tid och finns i intervallet 1–8 tåg per vecka med ett genomsnittsvärde 2 tåg per vecka. Studien gör bedömningen att 10 procent av dessa tågförseningar påverkar kostnader och/eller intäkter medan 90 procent hanteras med buffertar, omplanering etc.

Avbrott i mer än ett dygn: Avbrotten kan även här vara partiella eller totala på in- och/eller utgående trafik. Frekvensen varierar kraftigt över tid och är en funktion av kapacitetsutnyttjandet i järnvägsnätet, kapacitetsutnyttjande i företagets anläggningar och yttre störningsfaktorer t ex temperatur, snömängd, typ av snö, höstlöv, haverier i infrastruktur och haveri på fordon.

I den refererade rapporten används ett varuvärde i kr/ton för att beräkna konsekvenserna för kundens ekonomi. En omräkning görs sedan till en merkostnad per år. Denna kostnad kan sedan sättas i relation till transportkostnaden eller det totala varuvärdet för företagets transporter med järnväg. Enligt ett företag uppgår dess samlade merkostnader för trafikavbrott till 18 procent av transportkostnaderna för järnväg. Detta fördelas mellan långa och mycket långa avbrott med 4 respektive 14 procent medan de korta avbrotten inte ger upphov till ytterligare kostnader.

Trafikavbrott förorsakar merkostnader för operatören i form av övertid, omledning och i sämsta fall inhyring eller omdisponering av lok och vagnar. Genom att använda en generell metod för att beräkna merkostnader för förseningar har sådana kostnader beräknats för olika tågprodukter och förseningslängder. I rapporten görs bedömningen att dessa aspekter representerar till ca 10 procent av operatörernas totala kostnader.

Tabell visar att förseningar upp till ett par timmar orsakar störst kostnader för operatörerna i och med att de är så frekventa. Däremot drabbas inte godskunderna av konsekvenser i dessa fall. De medelstora förseningarna på ett dygn orsakar ungefär samma kostnad för företaget som för operatören dvs. 3–4 procent av transportörernas kostnader. De riktigt stora avbrotten på flera dygn orsakar mycket stora kostnader för företaget men jämförelsevis små kostnader för operatörerna.

Tabell 3: Sammanställning av förekomsten av större förseningar och trafikavbrott och kostnaderna för företaget och operatörerna. Källa: Nelldal (2013).

Försenings- längd	Berörda avgångar	Medeltal	Frekvens av avg.	Konsekvens	Andel av tågstökn
Merkostnader kund					
Några h	24 tåg/vecka	3 tåg/dag 3h	40%	Ringa, absorberas av buffertar	0%
Ett dygn	1-8 tåg/vecka	2 tåg/vecka 24h	3%	90% hanteras av buffertar 10% påverkas	4%
1-2 veckor	0-4 gånger/år 1-14 dygn	1 gång/år 3 dygn	0,03%	25% hanteras av buffertar 75% påverkas	13%
Summa			43%		18%
Merkostnader tågproduktion				Merkostnad i %	
1-5 timme	24 tåg/vecka	3h	40%	15%	6%
Ett dygn	1-8 tåg/vecka	24h	3%	76%	3%
En vecka	0-4 gånger/år	3 dygn	0,03%	76%	1%
Summa			43%		10%
Totalt					28%

4.2.3 Ytterligare förseningar under 2013

Efter det att ovanstående rapport färdigställdes har ytterligare förseningar inträffat under 2013. Tabell 4 sammanfattar delar av den information som ställts samman om dessa händelser. Den bild som ges är att större förseningar ökat i omfattning under senare år. Till följd av de beskrivningar som ges i avsnitt 3 av kvalitén på tillgänglig information av denna art är det inte möjligt att belägga om så är fallet eller inte.

4.3 Fallstudie COOP

År 2009 övergick COOP från ett rent vägtransportsystem till ett intermodalt väg/järnvägssystem. Två tåg per dag används för att frakta kolonialvaror från Helsingborg norrut till lagret i Bro och från Bro söderut till Alvesta och Helsingborg. Från Alvesta och Helsingborg transporteras varorna med lastbil till butiker i Småland och Skåne. Tåget kör därför med last i båda riktningar.

I ett arbete av Krüger & Vierth (2014) studeras de förseningar och inställda tåg som kunden drabbades av under perioden mellan 1 juni 2011 och 30 september 2012, dvs. under 16 månader. Under den aktuella perioden fanns ca 640 tåg inplanerade i tidtabell. Den följande analysen avser de merkostnader som drabbat kunden men däremot inte Green Cargo som kört skytteln.

Tabell 4: Större förseningar under 2013 och början av 2014. Källa: Boysen (2014)

År	Från datum	Till datum	Antal dagar	Platser	Typ av händelse	Orsak
2013	05-11	05-15	ca 5	Storsund - Koler	Urspårning av kopparsligståg	Sprickbildning i rälen
2013	05-16	05-17	ca 2	Storsund - Koler	Urspårning av omformare	
2013	06-23	06-26	ca 2,5	Backsjön - Selsjön	Urspårning av stålåmneståg	
2013	08-15	08-23	ca 8	Hökmora	Urspårning av godståg	
2013	09-27	10-04:	> 8	Långelet	Urspårning av kalktåg	
2013	11-12	11-12, spår 1 öppnat. 11-14 ca 0545, spår 1 och 2 på Sst öppna, men kort esp-sträcka i norra änden av Sst. 11-21 sista 2 spåren öppnade. 11-22 normal tidtabell.	ca 9	Stockholms södra	Urspårning av godståg	
2013	11-29	t.v.	prognos 2015/2017	Storlien-Storlien gräns	Stängning	Sättningar i banvall
	12-05	ca 12-08		södra Sverige	Stängning	Stormen Sven
2013	12-10	12-	ca 5	Hoting - Rossön	Urspårning av rundvirkeståg	
2013	12-12	12-14	ca 2	Sveg – Mora	Stängning	Stormen Ivar
2013	12-13	12-17	>4	Brunflo – Sveg	Stängning	Stormen Ivar
2013	12-20	2014-09-01	2013: 12 2014: 243	Billingsfors - Mellerud	Stängning	Avbrutet underhåll
2014	01-07	01-11	ca 5	Huddinge - Stuvsta	Urspårning av posttåg	

Det nordgående tåget ankom vid 53 av 353 tillfällen (15 procent) mer än en timme för sent i Bro. Det sydgående tåget var 27 gånger av 338 (8 procent) för sent i Alvesta och 48 gånger av 343 (14 procent) mer än en timme för sent i Helsingborg. Förseningar över en timme innebar vanligtvis problem för COOP som kräver åtgärder för att säkerställa att varorna kom fram i tid och för att återställa tågomloppet. Sammanlagt registrerades ca 400 förseningstimmar för förseningar över en timme.

Enligt Green Cargo förorsakades förseningarna till ca 54 procent av Trafikverket, till ca 16 procent av Green Cargo, till ca 10 procent av COOP som varuägare och till ca 20 procent av andra faktorer som extremt väder.⁵ Exempelvis innebar stormen Berit att tåget ställdes in två gånger i slutet på november 2011. Många tåg ankom för tidigt till slutstationen; detta har inte inneburit merkostnader för COOP.

⁵ Green Cargos uppgifter avser perioden mellan 1 juni 2011 och 20 februari 2012.

Övergången från vägsystem till ett intermodalt väg-/järnvägssystem innebär att tre ytterligare transportplanerare anställdes. Men COOP har också investerat i 92 trailers som lätt kan flyttas till lastbilar om ett tåg är försenat.⁶ Dessa trailers är dyrare än standardtrailers. Krüger & Vierth (2014) kallar de kostnader som företagen tar för att gardera sig mot (högre) kostnader till följd av försenade eller inställda tåg för *försiktighetskostnader*. Kostnader som uppstår när tågen är försenade mer än en timme kallas för *operativa kostnader* och det finns naturligtvis ett utbytesförhållande mellan försiktighetskostnader och operativa kostnader. Som vi har uppfattat det inkluderas i Nelldal (2014) enbart operativa kostnader.

I COOP-fallet inkluderas extrakostnaderna för vägtransporter som uppstår i de fall trailers lyfts från järnväg till väg som operativa kostnader. Detta antas ske 18 gånger per år och enligt COOP påverkas i sådana situationer inga andra kostnader. Därutöver uppstår kostnader hos varumottagarna, dvs. i COOPs butiker och lager. I butikerna räknas med högre personalkostnader (eventuellt inkl. övertidsersättningar) på grund av att personalen som packar upp varorna måste vänta. Merkostnaderna i lagret i Bro antas vara försumbara.

Baserat på uppgifter från COOP och några egna antaganden beräknas verksamhetens försiktighetskostnader uppgå till ca 2,9 miljoner kr per år medan operativa kostnader kopplat till tågförseningar uppgår till ca 4,9 miljoner kr per år. COOP uppskattar dessutom att kostnader till följd av inställda tåg uppgår till ca 1,3 miljoner kr per år. Försiktighetskostnaderna kan räknas om till en kostnad per ton och timme och uppgår då till ca 34 kr; jfr. tabell 5.⁷

Krüger & Vierth (2014) pekar på behovet av fler fallstudier för fler marknadssegment. Andra exempel för försiktighetskostnader är valet av dyrare och mer tillförlitliga trafikslag (t.ex. fraktar COOP frukt och grönt med lastbil), hållning av större säkerhetslagar eller lokalisering av underleverantörer nära fabriken.

Beräkningarna avser de kostnader som följer av förseningar samt den ”försäkringspremie” man väljer att ta på sig. Ett annat sätt att redovisa denna kostnad är att ställa den i förhållande till de totala kostnaderna för dessa transporter. Företaget gör bedömningen att de samlade ”strulkostnaderna” uppgår till ca 18 procent av de planerade järnvägstransportkostnaderna.

⁶ 72 trailers för de två tågen och ett 20-tal tåg i reserv.

⁷ Detta värde är mycket högre än värdet som rekommenderas för livsmedel i de svenska riktlinjerna för samhällsekonomiska analyser, Trafikverket (2012) på 4 kr per ton och *förseningstimme*.

Tabell 5. Årliga "försiktighetskostnader", "operativa kostnader" och kostnader för inställda tåg för COOP:s shuttle tåg mellan Helsingborg och Bro.

Kostnader	Kr per år	Källor
Försiktighetskostnader	2 926 125	
- därav personalkostnader för att administrera tåget	1 498 125	COOP, egna antaganden
- därav extrakostnader för trailers som lätt kan lyftas från järnväg till väg	1 428 000	COOP, ant:10 år livslängd
Operativa kostnader	4 900 335	
- därav vägtransportkostnader vid lyft från järnväg till väg	2 326 875	COOP, ant. 18 fall per år
- därav personalkostnader pga. att varor kommer för sent till butiker	2 573 460	COOP, ant. 18 fall per år
- därav personalkostnader pga. att varor kommer för sent till lager	76 500	Antagande
Kostnader för inställda tåg	1 275 000	COOP, ant 1,5 fall per år
Summa	9 177 960	

4.4 Merkostnader för persontrafik⁸

Enligt uppgift från Branschföreningen Tågoperatörerna inträffade 91 088 störningar där Trafikverket angav orsakskoden "Infra" under 2013.⁹ Dessa störningar ledde till tågförseningar om totalt 24 446 timmar. De totala konsekvenserna och kostnaderna som järnvägsföretagen tvingas bära i anledning av dessa brister kan uppgå till mycket stora belopp.

I tabell 6 redovisas 20 exempel på störningar förorsakade av fel i infrastrukturen som fick kostnadskonsekvenser för ett antal av SJ AB:s tåg. Vi har inte information om hur representativa exemplen är för de merkostnader som uppstår till följd av förseningar. Det är inte heller känt hur omfattande en störning är innan den ger upphov till de konsekvenser som redovisas av tabellen.

Totalt påverkades 338 tåg av dessa 20 störningar. En typ av merkostnader för operatören består av oplanerad logi för personalen. Det finns också exempel på kostnader för bärgning och bogsering. De största kostnadsposterna utgörs emellertid av ersättningstrafik i form av buss och taxi. Dessutom drabbas operatörerna av reklamationer och tvingas utge förseningsersättning till kund enligt EG-förordning om tågresenärers rättigheter.

Den totala kostnaden för dessa 20 händelser uppgår till ca 8 miljoner kr, dvs. en genomsnittskostnad på 23 675 kr per tåg. Eftersom olika händelser får olika stora konsekvenser uppgår medianvärdet för kostnader till 100 000 kr per tåg. Utöver dessa kostnader hade man också företagsinterna merkostnader i form av övertid, jourbemannning, kundtjänsthantering, m.m.

⁸ Detta avsnitt baseras på ett underlag från SJ AB.

⁹ Man kan notera att detta inte stämmer med den bild som Trafikverket ger av förseningarna.

Tabell 6: Exempel på hur SJ ABs persontåg drabbas av förseningar.

Plats	Orsak	Datum	Drabbade tåg
Harrå	Kontaktledningsfel	4, 5 januari	3
Grevaryd	Transmissionsfel	25, 26 januari	22
Svartå-Hasselfors	Träd på kontaktledn.	5, 6 januari	12
Kristinehamn	Spänningslöst	8 mars	7
Björnlunda-Södertälje S	Akut banarbete	15 mars	37
Katteratt	Växelfel	2, 3 april	1
Mellerud- Öxnared	Träd på kontaktledn.	19 april	5
Skattkärr-Väse	Signalfel	7 maj	8
Nyckelsjön-Stjärnhov	Elfel	8,9,10 maj	100
Borås- Varberg	Kontaktledningsfel	18,21 maj	12
Karstad	Kontaktledningsfel	24,25 maj	20
Katrineholm-Gnesta	Bränder i banvallen	5 juni	44
Jakobsberg	Ställverksfel	7 juli	14
Alvesta – Nässjö	Transmissionsfel	6,7 augusti	3
Kil –Karlstad	Kontaktledningsfel	7,8 augusti	7
Strängnäs	Spänningslöst	19, 20 sept.	15
Erikstad	Transmissionsfel	29 september	3
Linköping	Spänningslöst	11 oktober	3
Hagalund	Kontaktledningsfel	1 december	19
Åmotsfors – Charlottenberg	Träd på kontaktledn.	22 december	3
			338

4.5 Annan information om persontrafikens kostnader för störningar

Under 2009 genomfördes en studie av förseningskostnader för resandetåg; jfr. WSP (2009). Beräkningen baserades på då tillgängliga förseningsdata från Banverkets databas TFÖR. Förutom den genomsnittliga förseningen användes standardavvikelsen i förseningarna för att ta hänsyn till att större förseningar kan antas uppfattas som mer kostsamma än smärre störningar.

För att göra en bedömning av antalet resande på olika förbindelser, en uppgift som normalt hemlighålls av kommersiella skäl, användes modellberäknat resande. Studien pekade på att förseningskostnaderna 2006 för passagerare uppgick till mellan 1,3 och

1,9 miljarder kr. Uppräknat till 2013 års penningvärde¹⁰ skulle det motsvara mellan 1,4 och 2,1 miljarder kr.

McKinsey (2010) uppskattade förseningskostnaderna under vintern 2009/10 till 3 miljarder kr. Då bör man beakta att förseningarna under vintrarna 2010 och 2011 ledde till att förseningar längre än 15 minuter ökade kraftigt; jfr. Nilsson och Pyddoke (2012). Däremot var förseningsfrekvensen under 2012 på ungefär samma nivå som 2006. Vidare bör beaktas att persontransportarbetet på järnväg ökade med ca 23 procent mellan 2006 och 2013. Sammantaget innebär det att fler torde ha berörts av en given mängd tågförseningar.

Som tidigare noterats har också resenärerna kostnader för förseningar. Med stöd av ett räkneexempel kan man illustrera betydelsen av dessa kostnader. Ett tåg med 250 passagerare försenas med 20 minuter (en tredjedels timme). Tåget har 200 privatresenärer och 50 tjänsteresenärer. ASEK 5¹¹ rekommenderar att marginella förändringar av restid värderas till 73 kr/tim för privata tågresor 247 kr/tim för tjänsteresor. För förseningstid rekommenderas 3,5 gånger åktidsvärdet. Förseningskostnaden blir för exempeltåget då $(200 \cdot 1/3 \cdot 73 \times 3,5 + 50 \cdot 1/3 \cdot 247 \cdot 3,5 =)$ 31 441 kronor.

Som kommer att framgå av framställningen i avsnitt 5 skulle tåget komma att belastas med en kvalitetsavgift på $(20 \cdot 50 \text{ kr/min} =)$ 1000 kronor. Kvalitetsavgiften ska emellertid inte ses som ett skadestånd för passagerarnas förseningskostnader. Räkneexemplet pekar emellertid på storleken på de kostnader operatörerna kan drabbas av om man belastas av kvalitetsavgifter i förhållande till en bedömning av storleken på de schabloner som tillämpas i planeringen av drift och byggande av infrastruktur.

4.6 Vem bär kostnaderna?

För att bedriva tågtrafik krävs personal, rullande materiel och planering för att få verksamheten att fungera. Dessa kostnader ligger till grund för de priser som resenärer och godskunder får betala. Med större eller mindre regelbundenhet inträffar förseningar som också bidrar till kostnaderna varje år på det sätt som nu beskrivits. Det är rimligt att tro att operatörerna av tågtrafik baserar sina priser för den kommande perioden bland annat på erfarenheterna från de förseningar som inträffat tidigare år.

Med en sådan utgångspunkt är det rimligt att tro att de priser som kunderna får betala utformas för att inte enbart täcka operatörernas direkta kostnader för personal, rullande materiel etc. utan också kostnader för förseningar, eller snarare de förseningar man förväntar sig ska inträffa. Om störningarna blir mindre omfattande än förväntat förbättras operatörernas resultat. Eventuellt kan detta också få till följd att biljettpreiser och frakttariffer sänks, åtminstone om minskningen av förseningar blir bestående. Omvänt så torde fler förseningar än förväntat komma att påverka operatörens resultat på kort sikt och priserna efter en tid.

¹⁰ KPI ökade med 1,11 mellan 2006 och 2013.

¹¹ ASEK är Arbetsgruppen för Samhällsekonomiska Kalkyler. I denna rapport redovisas vilka värden som ska användas för att beräkna samhällsnyttan av investeringar i infrastruktur.

Förutom kostnader i termer av utgifter som dyker upp i infrastrukturförvaltarens och operatörernas resultaträkningar finns kostnader för transportköpare och passagerare. Sådana kostnader syns inte i ovan nämnda resultaträkningar. Konsekvensen är att i den utsträckning infrastrukturförvaltare och operatörer via ett regresssystem skulle påföras sådana kostnader så skulle också nya kostnader komma in i systemet. Detta skulle för Trafikverkets del kunna resultera i ett ökat behov av anslag, åtminstone i den utsträckning som Trafikverket inte hinner eller har resurser för att vidta åtgärder som leder till minskade förseningar. För operatörer kan på samma sätt plötsliga kostnadsökningar för kvalitetsavgifter och regress leda till att företag slås ut från marknaden om man inte kan föra dessa vidare.

4.7 Sammanfattning

Genomgången har pekat på att ett stort antal förseningar i det svenska järnvägsnätet är små och att merparten av dessa sannolikt ger upphov till begränsade kostnader. Däremot kan de kostnader som uppstår till följd av färre men mera betydande störningar vara mycket stora.

En betydande andel av störningarna kan hänföras till yttre förhållanden i form av översvämningar, snöhinder, lövhalka och nedfallna träd. Det finns gott om exempel på att detta kan leda till mycket höga kostnader för samhället som helhet. Samtidigt som ingen part i systemet förorsakar sådana kostnader är det möjligt att på olika sätt minska konsekvenserna av dåligt väder.

5. Avgifter för förseningar

Artikel 35 i direktiv 2012/34/EU stadgar att Europas järnvägar ska implementera system med avgifter för att skapa incitament för parterna att reducera driftsstörningarna till ett minimum och att förbättra järnvägsnätets prestanda med hjälp av en verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande. Styrningen får inbegripa sanktioner för verksamhet som stör driften av järnvägsnätet, ersättning till de företag som lider skada av trafikstörningarna och bonus till verksamhet som går bättre än planerat. I det följande ges en kort beskrivning av utformningen av systemen i Sverige i avsnitt 5.1 respektive i Storbritannien i 5.2.

De avgifter som tas ut inom ramen för det aktuella direktivet baseras på framräknade schabloner för ersättningens storlek. Som framgår nedan är det mått som används i Sverige en ersättning per merförseningsminut. Detta skiljer avgifterna från principen om regress som i stället hänför sig till rätten att få ersättning för faktiska kostnader.

5.1 Kvalitetsavgifter i Sverige¹²

I enlighet med 6 kap. 22a § i järnvägslagen (2004:519) tillämpar Trafikverket verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter. Dagens system etablerades i och med regeringens proposition 2010/11:25, ”Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet”. I propositionen sägs bland annat att en modell för verksamhetsstyrning inte ska ses som ett skadereglerande system. I stället är det ett förfarande för att motivera inblandade aktörer att verka för att avtalad kvalitet upprätthålls. Syftet med kvalitetsavgifter är därför att förebygga driftstörningarna i järnvägssystemet.

Modellen har införts i flera steg för att säkerställa trovärdighet och stabilitet. Detta har bland annat inneburit att avgifterna gradvis höjts. I det följande redovisas principer för beräkning av kvalitetsavgifter (5.1.1) samt kvalitetsavgifter för merförseningar och inställda tåg enligt den nivå som gäller för den tidtabell som börjar tillämpas i december 2014, d.v.s. Tågplan 2015 (5.1.2). Dessa avgifter är högre än under innevarande tidtabellperiod, men den högre nivån börjar tillämpas först senare i avgiftsperioden. Avsnitt 5.1.3 innehåller en redovisning av hur avgiftsnivåerna utvecklats sedan de började införas 2012.

5.1.1 Principer för att ta ut kvalitetsavgifter

Kvalitetsavgifter betalas för akut inställda tåg och för avvikelser jämfört med körplanen i form av merförseningar. Med att orsaka avvikelse menas att ett tåg blir 5 minuter eller mer försenat i första mätpunkten eller under färd mellan två mätpunkter som följer direkt efter varandra i Trafikverkets system för verksamhetsstyrning.

Infrastrukturförvaltarens ansvar omfattar huvudsakligen merförseningar som orsakats av störningar i infrastrukturen eller driftledningen. Järnvägsföretagens eller trafikorganisations ansvar omfattar järnvägsfordonen och framförandet av dessa. Följdförseningar och merförseningar som beror på olyckor, tillbud eller yttre omständigheter belastar inte någon av parterna.

¹² Detta avsnitt baseras på den text som finns i Trafikverkets Järnvägsnätbeskrivning för 2015, se <http://www.trafikverket.se/Foretag/Trafikera-och-transportera/Trafikera-jarnvag/Jarnvagnsatsbeskrivning/Jarnvagnsatsbeskrivning-2015/> samt på Trafikverket (2013).

Avgiften bestäms utifrån en orsakskod. Trafikverket sammanställer avvikelser och anger orsakskod samt beräknar merförseningen för utförd trafik respektive akut inställda tåg. Den sammanlagda kostnaden erhålls genom att antal minuter merförsening multipliceras med den aktuella avgiften. Avgifterna betalas månatligen.

Verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter tillämpas endast under normala driftsförhållanden. När Trafikverket finner att driftsförhållandena inte längre är normala upphör tillfälligt tillämpningen av systemet, fram till dess att driftsförhållandena åter är normala. Trafikverkets bedömning vad som ska anses vara normalt baseras på tre förhållanden:

- hur stora förseningar som råder i järnvägstrafiken
- vilken bild av uppkomna störningar som Trafikverkets driftnivåer indikerar
- den kännedom Trafikverket har om yttre förhållanden som har en avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva järnvägstrafik.

Trafikverket gör en helhetsbedömning med avseende på dessa tre förhållanden, vilket inte utesluter att tillämpningen av systemet upphör på grund av den rådande situationen i endast ett av dessa förhållanden. Järnvägsföretag, trafikorganisatörer och andra infrastrukturförvaltare underrättas när tillämpningen av systemet upphör och återupptas genom information på Trafikverkets webbplats. Parterna kan komma överens om ytterligare informationsgivning i trafikeringsavtalet.

Järnvägslagen anger att Trafikverket ska tillhandahålla ”ett system för att rapportera och registrera avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställd användning av infrastrukturen samt orsakerna till sådana avvikelser” (6 kap. 4 a §). Trafikverket registrerar automatiskt alla avvikelser från tågplanen i ett stort antal mätpunkter i Trafikverkets järnvägsnät på det sätt som beskrevs i avsnitt 3. För merförseningar som uppkommer under färd mellan två mätpunkter som följer direkt efter varandra, och som uppgår till 3 minuter eller mer, anges en orsakskod senast under tredje dagen efter det datum då tågläget påbörjades.

Om en enskild merförsening är 10 minuter eller mer, och om järnvägsföretag och trafikorganisatörer menar att Trafikverkets orsakskod är felaktig, är det möjligt att begära förnyad bedömning. En sådan begäran ska innehålla uppgift om datum, tågläge, plats och orsakskod. Den ska också innehålla uppgift om vilken orsakskod som järnvägsföretaget eller trafikorganisatören anser vara korrekt samt grunderna för detta.

5.1.2 Kvalitetsavgift för merförseningar

Vid merförsening betalar samtliga ansvariga parter en avgift om 50 kr per merförseningsminut. Merförseningar som förorsakas av att tåg är sent från depå har emellertid en reducerad avgift, 15 kr per merförseningsminut.

Som ett komplement till denna ersättning betalar Trafikverket en kvalitetsavgift vid större avvikelser där Trafikverket är ansvarigt. För resandetåg som har mer än 60 merförseningsminuter betalas 11 000 kr per tillfälle och för godståg som har mer än 180 merförseningsminuter 8 100 kr per tillfälle.

Exempel: Antag att ett tåg är 30 minuter försenat vid slutstation. Detta har förorsakats av en första försening om 8 minuter till följd av ett lokfel och av två därpå följande förseningar om vardera 5 minuter. Resterande $(30 - 8 - (2 \cdot 5) = 12)$ minuters försening beror på att man vid flera stationer haft merförseningar som är mindre än 5 minuter. Om både lokfelet och förseningarna om 5 minuter vardera kan anses vara orsakade av

operatören skall denne betala kvalitetsavgift på (50 kronor * 18 minuter =) 900 kronor. I detta fall betalar operatören in avgiften till Trafikverket oavsett om andra operatörer har påverkats eller ej.

Om tåg ställs in med kort framförhållning (mindre än 24 timmar före avgång) betalas en avgift om 500 kronor + 50 procent av den tåglägesavgift¹³ som skulle ha betalats. Avgiften utgår för de orsaker som kodas som driftledning, infrastruktur (exklusive banarbeten) och järnvägsföretag. Övriga orsakskoder omfattas inte av modellen med kvalitetsavgifter för akut inställda tåg.

Infrastrukturförvaltarens ansvar för avvikelser från tidtabellen omfattar akut inställda tåg som orsakats av störningar i infrastrukturen eller av de beslut driftledningen fattar. Järnvägsföretagens eller trafikorganisatörernas ansvar för avvikelser omfattar järnvägsföretagets verksamhet. Akut inställda tåg som beror på banarbete, tågplanejustering, följdorsaker, olyckor, tillbud eller yttre omständigheter belastar inte någon av parterna. Inte heller tjänstetåg, dvs. tåg mellan uppställningsplats för person- eller godståg och avgångsstation, omfattas av modellen med kvalitetsavgifter.

5.1.3 Utvecklingen av kvalitetsavgifter

Kvalitetsavgifter började tillämpas i den tidtabell som avsåg trafik under 2012 och låg då på en mycket låg nivå. Som framgår av tabell 7 har avgifterna därefter höjts år från år och den höjning som genomförs under 2014 innebär en avgift som fördubblas jämfört med nu gällande avgifter.

Kvalitetsavgifterna omsatte under 2013 totalt 47 mkr. Av dessa betalade Trafikverket 29 mkr och operatörerna 18 mkr. Notera att bakom dessa uppgifter kan rymmas betydande positiva eller negativa saldon för enskilda parter.

¹³ En tåglägesavgift debiteras för tilldelad kapacitet på tre nivåer: hög, mellan och bas. Avgifterna är 6 kr, 2,30 och 1,90 per tågkilometer. Hög avgift utgår för de hårdast belastade sträckorna medan låg avgift tas ut för att använda de lägst belastade delarna av järnvägsnätet. Ett tåg mellan Uppsala och Stockholm, en sträcka på ca 84 km, betalar därför (6*84=) 504 kronor i tåglägesavgift under 2015.

Tabell 7: Kvalitetsavgifter, ersättningsnivåer 2012 - 2015

Dubbelriktad modell (5 min eller mer)	2012	2013	2014	2015
• Driftledning, Infrastruktur, ingen uppgift	10	15	25	50
• Järnvägsföretag	10	15	25	50
• Järnvägsföretag; sent från depå	2	4	12	15
• Järnvägsföretag; ingen uppgift	4	8	25	50
Enkelriktad modell (Trafikverket betalar)				
• Persontrafik, 60 min eller mer (per tillfälle)	6 000	7 000	7 000	11 000
• Godstrafik, 180 min eller mer (per tillfälle)	5 000	5 000	5 000	8 100
Akut inställda tåg				
• Driftledning (D), Infrastruktur (ej banarbete)			500 kr + 50% tåglägesavgift	
• Järnvägsföretag				

5.2 Det brittiska systemet; *Performance regime*

Också det brittiska systemet baseras på artikel 35 i direktiv 2012/34/EU.

Fortsättningsvis beskrivs i avsnitt 5.2.1 en mall som tillhandahållits av *Office of the Rail Regulator* (ORR), motsvarigheten till Transportstyrelsen i Sverige. Mallen innehåller den text som används för att skriva avtal (*Track Access Contract*) mellan *Network Rail* (NR), dvs. motsvarigheten till Trafikverket, och den operatör som använder respektive del av nätverket. Huvudprincipen i England är att en operatör har ensamrätt till all trafik inom en avgränsad region. I vissa fall används banor i en region av mer än en operatör, men detta fall behandlas inte i det som följer. I avsnitt 5.2.2 refereras ett underlagsmaterial avseende erfarenheter från systemet.

5.2.1 Huvudsaklig uppläggning

I den del av kontraktsmallen som kallas *Schedule 8: Performance Regime* sägs att NR ska tillhandahålla ett system för registrering av förseningar. Man kan tolka systemet som bestående av ett antal punkter för registrering av tågens passagetidpunkt (*Monitoring Points*, på ungefär samma sätt som i det svenska systemet). Vissa av dessa punkter sägs vara *Recording Points* och det är tågens passage på dessa platser som ger grunden för det system som används. Summan av samtliga förseningar för tåg som under en dag passerar en sådan punkt registreras under förutsättning att förseningen är större än 3 minuter. Förutom (normala) förseningar registreras också om tåg är extremt försenade eller ställts in.

Man tycks tillämpa ett likartat system som i Sverige där åtskillnad görs mellan försening och merförsening. Det är således endast den extra försening som uppstår mellan två *Monitoring Points* som utgör grund för beräkning av förseningens storlek. I frånvaro av ett sådant förfarande skulle en viss försening belasta ansvarig part flera gånger under resan från start- till målpunkt. Berörda parter får från NR de registreringar som gjorts och den ansvarsfördelning som görs mellan parterna med maximalt en dags förskjutning.

Ett annat centralt begrepp i systemet är *Performance Point*. I varje kontrakt specificeras en *Network Rail Performance Point* och en *Train Operator Performance Point*. Detta mått utgår från respektive parts tidigare agerande, dvs. omfattningen av förseningar av olika orsak där NR respektive operatör varit vållande. NR erhåller en ersättning från operatörerna om infrastrukturhållaren presterar bättre – dvs. förorsakar färre förseningar – än vad som framgår av denna referenspunkt. Tanken är att operatörernas lönsamhet stärks tack vare att kvalitén på trafiken förbättras. Ersättningen går i motsatt riktning om NR presterar sämre än referenspunkten.¹⁴

Utfallet av ett system med denna uppläggning beror på två huvudsakliga förhållanden; hur referenspunkten eller målet för punktlighet beräknas och principerna för att beräkna storleken på den ersättning som betalas ut. Tillgängligt material är allt för knapphändigt för att i nuläget klargöra hur dessa värden tas fram.

Operatörer kan enbart i speciella situationer ställa regresskrav för att få ersättning för de merkostnader man drabbas av till följd av infrastrukturhållarens agerande. Gods- eller persontrafikoperatörer som betalar ersättningar till sina kunder kan således inte få täckning för dessa kostnader utöver vad som faller ut av det nu beskrivna ersättningssystemet. Ett undantag utgörs dock av skador på transporterat gods eller skador på resenärer där en operatör betalar ut ersättning; i sådana fall kan ersättningskostnaden föras vidare till NR om infrastrukturhållaren varit ansvarig för skadan. Det finns begränsningar på ersättningens storlek om skadan beror på oaktsamhet men inte om anledningen kan sägas bero på uppsåt eller medveten underlåtenhet.

5.2.2 Bedömningar¹⁵

Det engelska systemet sägs ha två syften. Det ena är att kompensera operatörer av resandetåg för förlorade intäkter till följd av sena och inställda tåg, där störningarna beror på NR eller på andra operatörer. Med samma logik ska operatörer av godstrafik kompenseras för förlorade intäkter eller ökade kostnader som kan hänföras till andra parter i systemet. Det har inte varit möjligt att klargöra anledningen till varför ersättningsnivåerna baseras på olika principer för person- och godstrafikoperatörer.

¹⁴ Se även

<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.networkrail.co.uk%2Fschedule-8-benchmarks-consultation-letter.pdf&ei=qTUYVKq9KuLMyAOMgoHwBQ&usg=AFQjCNFMUD8tENAHHHZhQcrZYpuWfXEqmA&sig2=x1E4VvWpL6lkvZ3Q1L7KUw>

¹⁵ Detta avsnitt baseras på en presentation av John Thomas, ORR.

http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/infrastructures/doc/performance_uk_orr_thomas.pdf

Det andra syftet med ersättningssystemet är att skapa incitament för operatörer och för NR att förbättra sitt agerande. Detta avser både de operationella beslut som löpande måste fattas om drift och underhåll av såväl rullande material och infrastruktur såväl som de beslut som fattas om att genomföra nyinvesteringar.

För resandetåg baseras ersättningsbeloppen på en bedömd effekt av förseningar och inställda tåg på tågoperatörernas intäkter och kostnader. Beloppen beräknas på grundval av studier av effekterna av förseningar och inställda tåg på total efterfrågan i branschen. Också för godståg baseras viten och bonusar på uppskattningar av effekter på kostnader och intäkter. För godståg finns dock ytterst begränsade kunskaper av denna art.

Ersättningarna knyts helt till operatörernas intäkter, inte till passagerarnas eller transportköparnas ytterligare kostnader till följd av förseningarna. Det brittiska regelverket innehåller inget som motsvarar de svenska tankarna på regress.

Den referensnivå som beskrivits i avsnitt 5.2.1, dvs. de förväntade prestationerna baserat på tidigare uppnådd punktlighet och genomförd trafik, innebär att inga betalningar görs om parterna inte avviker från detta mål. En annan möjlig innebörd är att distinktionen mellan primära och sekundära förseningar per automatik ingår i de mätningar av förseningar som görs. Så är åtminstone fallet om det är möjligt att i varje mät punkt göra en korrekt bedömning av den ursprungliga orsaken till förseningen. Betalningarna viktas också för olika bandelar så att betalningarna är större för bandelar där många passagerare påverkas.

ORR menar att den process som krävs för att klargöra vilken aktör som är ansvarig för vilka störningar är viktig för att kunna utdebitera ersättningar på ett korrekt sätt. Förseningsinformation är därmed grunden för att ge incitament till förbättringar för den part som har möjlighet att åstadkomma förändringar. Processen kräver betydande resurser och mellan 300 och 500 personer vid både infrastrukturförvaltaren och operatörerna bedöms dagligen arbeta med denna process. Vår tolkning är att detta inte avser antal årsarbeten utan antal personer som från och till berörs av dessa arbetsuppgifter.

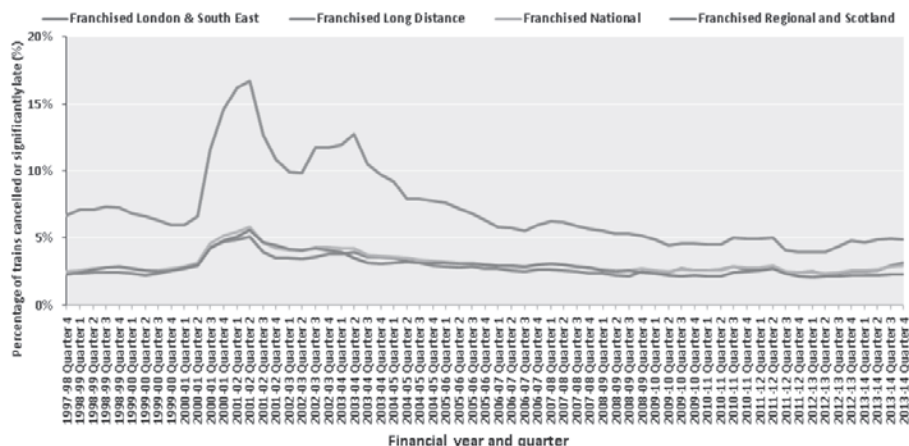
Med reservation för de problem som fanns i det engelska järnvägssystemet runt millennieskiftet har mängden inställda och kraftigt försenade tåg minskat mellan år 1997 och år 2013; jfr. figur 9. Detta är också en period under vilken man använt systemet med *performance regimes*. Detta betyder självklart inte att det är möjligt att entydigt tillskriva förbättringarna just detta instrument.

Det faktum att ett system för att klargöra förseningsorsaker har etablerats har i sig skapat en viktig källa till information för såväl infrastrukturförvaltaren som operatörerna. Därmed kommer frågan om mängden störningar och ansvaret för dem att få stärkt uppmärksamhet. Man bedömer att förutsägbarheten i utgifterna för viten har tillåtit operatörerna (budgivarna för de brittiska koncessionerna) att reducera de riskpremier som de annars skulle ha behövt begära för sina koncessioner.

Införandet av systemet skedde inte utan problem. Exempelvis menar man att viten och bonusar låg på för höga nivåer under perioden 2001–2004. Penningflödena minskade dock när referensnivån justerades år 2004. Tillskrivning av förseningar ned till 3 minuter är också tidkrävande och kostsam.

Under år 2012 genomförde ORR (2013) ett samråd med berörda parter för att undersöka om kvalitetsincitamenten för punktlighet skulle kunna vidareutvecklas. En av de frågor som ställdes var om vites- och bonussatserna skulle minskas ned till nivåer under 100 procent av kostnader och intäktsbortfall. Detta förslag vann inte bifall hos operatörerna.

Figur 9: Inställda tåg och tåg som är allvarligt försenade (*significant lateness*) i olika delar av den engelska järnvägssektorn mellan 1998 och 2014. Källa: Passenger and freight rail performance statistical release 2013-14 Q4, ORR 2013-14 Quarter 4 Statistical Release - Passenger and Freight Rail Performance.



5.3 Observationer

Väl utformade system för belöning och bestraffning av mer eller mindre gott agerande i trafiksituationen kan vara av betydelse för hur stora förseningar som inträffar. Sådana system kan liknas vid fisknät med olika stora maskor. Alla nät fångar upp vissa ageranden medan andra passerar mellan maskorna.

Den grundläggande strukturen på den svenska modellen med kvalitetsavgifter är enkel och fångar upp vissa typer av (tillräckligt stora) avvikelser från tidtabell. Man tar ut dessa avgifter oavsett om någon annan än den som förorsakar störningen drabbas av följdkostnader. Förfarandet är också grovmaskigt i så måtto att många förhållanden undantas från modellen. Exempelvis tas inga avgifter ut för de sekundära effekter som en primär störning kan ge upphov till.

Det engelska förfarandet har i stället fokus på avvikelser från en uppställd norm. Ersättningar eller avgifter utgår om infrastrukturhållaren agerar bättre eller sämre än denna norm. I vare sig det engelska eller det svenska fallet finns något större intresse inriktat mot de mycket stora kostnader som kan drabba andra än den som förorsakar en störning.

6. Aspekter på regress i järnvägssystemet

Genomgången har så långt redovisat de kunskaper som idag finns om förseningar och dess orsaker, om kostnader som uppstår till följd av förseningar och om de avgiftssystem som i dag används för att skapa incitament till att minska mängden förseningar i järnvägssystemet. Med detta i bagaget är det möjligt att peka på några aspekter på konsekvenserna av att införa ett system för regress.

Avsnitt 6.1 redovisar några exempel på åtgärder som de olika parterna i järnvägssystemet kan vidta för att minska risken för att råka ut för regresskrav. Kostnaden för att genomföra sådana åtgärder i förhållande till de besparingar som kan uppnås, inklusive (eventuellt) minskade kostnader för regresskrav, är av central betydelse för potentialen att minska mängden förseningar. Medan avsnitt 6.1 ger exempel på åtgärder av olika typ behandlas i avsnitt 6.2 vilka incitament som ett system med regress skapar i mer generell bemärkelse. Avsnitt 6.3 diskuterar de transaktionskostnader av olika art som hänger samman med ett system för regress: Ju större resurser som krävs för att hantera ett system för att utkräva ersättning för upplupna kostnader, desto svagare är motiven för att föreslå ett sådant system. Slutligen behandlas i avsnitt 6.4 det eventuella behovet av att införa begränsningar av hur stora regresskrav som kan ställas.

6.1 Åtgärder för att minska risken för förseningar

Ju oftare en part förorsakar störningar för övriga parter, desto större är risken för att ett system med regress skulle få återkommande krav på ersättning för uppkomna kostnader. För att minska denna risk är det möjligt att genomföra en mängd olika åtgärder och avsikten är här att översiktligt belysa vad detta kan innebära.

Av central betydelse för att identifiera sådana åtgärder är att ha tillgång till ett väl fungerande system för mätning av förseningar och för orsaksregistrering. Information av denna art skapar en grund för systematisk analys av vad som sker i genomförandet av järnvägstrafik. På så sätt kommer intresset för förbättringar att med automatik riktas mot de företeelser som skapar de största störningarna. Exempelvis kan det då bli möjligt att notera att delar av järnvägsnätet med ofta återkommande störningar kan bero på att infrastrukturens standard är otillräcklig eller att kapaciteten på denna plats är hårt utnyttjad. Däremot finns det inte skäl att tro att eventuella problem som härrör från operatörernas agerande på ett systematiskt sätt skulle inträffa på fysiskt avgränsade platser.

Trafikverket har idag tillgång till ett antal system för att löpande mäta banans standard. Exempelvis används tåg som regelbundet mäter spårläge. Starka avvikelser mellan önskvärt och uppmätt spårläge ger upphov till så kallade C-fel vilket är brister som den ansvarige entreprenören måste korrigera med kort varsel. Det genomförs också mätningar i form av Oförstörande provningar (OFP) vilket är ett tillvägagångssätt för att tidigt upptäcka tecken på sprickbildning. Ytterligare en hantering är de system för manuell felrapportering som finns.

Med stöd av information av denna art är det möjligt att undersöka om det finns generella samband mellan mängden fel, spårens ålder och förseningsfrekvensen. Om så är fallet är det också möjligt att tidigt få indikationer på när åtgärder behöver sättas in för att undvika brandkårsutryckningar. Det dyra avhjälpande underhållet kan i så fall ersättas med ett planerat och normalt billigare förebyggande underhåll.

Medan Trafikverket har ansvar för att banan är i ett skick som minimerar risken för att trafiken störs av skador och fel så omsätter fristående underhållsentreprenörer detta ansvar till faktisk handling. Det är då betydelsefullt att de avtal som reglerar entreprenörernas ansvar är utformade på ett sätt som ger arbete i banan den prioritet som är lämplig i förhållande till behovet av att använda banan för trafik. Av sådana skäl finns det anledning att överväga att så långt som möjligt inbegripa entreprenörerna i arbetet med att lägga tidtabeller för att på ett samlat sätt balansera de olika behoven mot varandra: Underhåll kan minska möjligheten att bedriva trafik, men för lite underhåll kan skapa stora framtida störningar.

För att balansera olika önskemål om att få tillgång till banan mot varandra är det betydelsefullt att hantera implikationerna av när under dygnet eller året olika underhållsåtgärder genomförs. Vid vissa tider kan trafiken vara av begränsad omfattning, men – i synnerhet om detta är nattetid – i stället kan entreprenörens lönekostnader vara högre. Detta pekar också på betydelsen av att ha goda kunskaper om kostnaderna för underhåll, i det här exemplet om kostnadsskillnader under dygnet, för att fatta korrekta beslut.

Underhållsentreprenörernas sätt att genomföra sina arbetsuppgifter har konsekvenser för möjligheten att hålla tågens tidtabell. Den mest uppenbara aspekten är att entreprenören behöver göra ett gott arbete, dvs. bidra till att hålla infrastrukturen i ett sådant skick att risken för störningar minimeras. På ett mera operationellt plan är det också angeläget att entreprenören lämnar spåret så snart som man närmar sig slutet på den tid man fått sig tilldelad.

Inom Trafikverkets ansvarsområde ligger även de beslut som fattas både i arbetet med en framtida tidtabell liksom de beslut som trafikledningen tar för att hantera en störning. Tidtabellplaneringens betydelse kanske framför allt är kopplad till antalet tåg i ett system; ju fler tåg, desto större nytta av banan samtidigt som risken för spridningseffekter när en störning inträffar blir större. Det kan i vissa situationer finnas skäl att avvisa ansökningar om trafik för att på så sätt begränsa störningskänsligheten.

En central arbetsuppgift för tågtrafikledningen är att på mycket kort tid ta ställning till vilket tåg som ska få vänta på vilket när en störning inträffar. Beroende på vilket val som görs kan konsekvenserna av en störning bli olika stora. Idag saknas fortfarande optimeringshjälpmedel som stöd för att snabbt fatta sådana beslut. En internationell utveckling av sådant beslutsstöd pågår och en prövas för närvarande i Norge.

Det är rimligt att tro att operatörer av både person- och godstrafik har tillgång till goda kunskaper om de olika anledningar som kan finnas till tågstörningar som uppstår av egen förskyllan. Det är därmed också rimligt att tro att man sätter in lämpliga åtgärder för att begränsa de mest frekventa skälen till förseningar. I början av 1990-talet visade en enkel sammanställning att den enskilt vanligaste förklaringen till förseningar då var att personalen inte kom i tid till terminalen och att tågen därför inte heller kunde avgå i tid. Det mesta talar för att man sedan dess har utvecklat mekanismer för att minimera risken för att detta fortfarande är en vanlig anledning till förseningar.

Olika åtgärder för att begränsa risken för förseningar kostar olika mycket att genomföra. Vare sig infrastrukturhållare eller operatörer har emellertid anledning att lägga ner mer resurser på sådana åtgärder än vad som motiveras av de kostnadsbesparingar som kan göras. Avsikten med olika system med avgifter eller belöningar är att förmå parterna att i dessa överväganden också ta hänsyn till de konsekvenser det egna agerandet får för andra i systemet.

Ett exempel illustrerar denna tanke: En operatör som drabbas av en lokskada har ett egenintresse av att inte bara reparera loket för ögonblicket utan också att minska risken för att felet uppträder fler gånger. Om ett sådant fel skulle kunna innebära regresskrav stärks motivet för att genomföra kostsamma reparationer. I förlängningen kan konsekvensen bli att operatören tidigarelägger beslutet att byta ut ett gammalt mot ett nytt lok.

Exemplet visar också att det inte nödvändigtvis finns skäl att helt eliminera risken för störningar. Somliga resursinsatser kan vara så kostsamma att de förbättringar i tidtabellhållningen som skulle uppnås inte är motiverade.

En annan tänkbar aspekt som kan illustreras av exemplet kan spåras i dagens system för kvalitetsavgifter. I nuläget tycks operatörerna acceptera huvuddelen av de orsaker till inträffade störningar som Trafikverket anger. Den viktigaste förklaringen är sannolikt att orsaksangivelsen är korrekt. Men det kan också bero på de (personal-)kostnader operatörerna skulle behöva ta på sig för att granska Trafikverkets rapporter och för att överklaga dem. För att slippa sådana kostnader accepteras de förseningsorsaker som Trafikverket anger eftersom en rättelse skulle innebära så små besparingar att detta inte är motiverat i förhållande till de resurser man skulle behöva avsätta för ändamålet.

6.2 Incitamentseffekter

Ett syfte med att göra det möjligt att utkräva ersättning för att få tackning för de kostnader man förorsakats av andra är att etablera en grad av rättvisa: Den som gjort fel ska också få betala för sin försumlighet. Detta är också ett av motiven bakom det engelska systemet med bonus och viten.

Olika individer kan ha olika uppfattning om vad som avses med rättvisa. Rättvisbegreppet som sådant är därför förknippat med en betydande grad av vaghet. Till detta kommer att det i järnvägssystemet inte sällan uppstår störningar som inte förorsakas av någon av aktörerna utan av utanförliggande förhållanden. Dåligt väder är ett exempel, och det är inte uppenbart vilka slutsatser ett rättviseargument kopplat till sådana problem skulle leda till. Utöver att göra denna observation har vi inte för avsikt att ytterligare förhålla oss till möjligheten till regress från ett rättviseperspektiv.

Förutom rättvisa, syftar ett system med regress till att ge aktörerna i systemet incitament att vidta åtgärder som ska minska risken för förseningar. Från ett principiellt perspektiv är det väl känt att en effektiv användning av samhällets resurser uppnås om de avgifter som tas ut avspeglar samtliga kostnader som uppstår till följd av en försening. Ersättningar baserade på principen om regress därför ses som en avgift som, rätt utformad, ger korrekta incitament för att undvika förseningar.

En aspekt av detta resonemang är att både regress- och avgiftssystem kan utformas utan att i förhand veta vilka möjligheter olika aktörer har till anpassning. De anpassningar som sker visar sig i stället i efterhand. Om det är möjligt att genomföra åtgärder som minskar förseningarna och därmed de avgifter eller regressersättningar som betalas ut är det till och med möjligt att komma nära en effektiv lösning också vid låga avgifts- och ersättningsnivåer.

Den omedelbara effekten av att införa regress är uppenbarligen att en part betalar en ersättning till någon annan. En sådan kostnad kan helt eller delvis komma att övervältras på resenärer och transportköpare i form av högre priser för transporter och resor. Konsekvensen kan i så fall bli att efterfrågan minskar. I den mån kostnaden i

stället absorberas av operatörerna och infrastrukturförvaltarna så minskar i stället deras lönsamhet.

I avsnitt 4.6 noteras emellertid att ett regresskrav inte behöver ge upphov till en ny kostnad. Det handlar i stället om att en kostnad som redan uppstått betalas av någon annan än den som drabbas. Det är också detta som är grunden för de incitament som skapas: Trafikverket kan drabbas av kostnader till följd av att axeln på ett lok går av. Myndigheten kan inte göra något för att minska risken för att detta upprepas. I den utsträckning den ansvarige operatören vet att företaget kan komma att krävas på ersättning för konsekvenserna av ett axelbrott stärks dess incitament att minska risken för denna typ av störning. Exempelvis kan man välja att undersöka vagnaxlar mera ofta för att så tidigt som möjligt identifiera en begynnande sprickbildning.

Av den tidigare framställningen framgår också att operatörer kan lägga in en marginal i sina tidtabeller för att ta höjd för de förseningar man inser kan komma att inträffa. Priset mot slutkund inkluderar därför kostnaden också för denna marginal. Om mängden trafikstörningar minskar påbörjas en process som i slutänden kan komma att innebära att också priset mot slutkund minskar. Kostnaden för regress innebär i så fall i första hand en kortsiktig omfördelning av kostnaderna mellan olika parter i järnvägssystemet. Långsiktig skulle en sådan sänkning kunna påverka kostnadsnivån för transporter. Det är självklart att denna typ av anpassningar tar tid. Därför materialiseras förmodligen inte alla sådana besparingar eller mera generellt beteendeförändringar omedelbart efter att en regressmöjlighet införs.

6.3 Regress och transaktionskostnader

Inom miljöpolitiken diskuteras ofta möjligheterna att minska mängden utsläpp med stöd av *the polluter pay's principle*. Denna princip baseras på samma tanke som ett system med regress; den som förorsakar olägenheter för andra ska också stå för dess fulla konsekvenser.

Det finns emellertid gränser för om och när det är motiverat att driva denna princip: Om de totala samhällsekonomiska kostnaderna för att administrera ett sådant system överstiger dess samhällsekonomiska nytta är det ändå inte motiverat.¹⁶ Både nyttan av, och kostnaderna för att undvika förseningar kan vara stora men svåra att mäta. Men det är ändå viktigt att inte etablera ett system som innebär stora administrationskostnader och som ökar behovet av anslag till Trafikverket eller ökar priserna på biljetter och transporter om man inte säkert vet vilken nytta systemet skulle ha.

Sådana överväganden har betydelse för att ta ställning till lämpligheten i att införa ett system med regress: Om det är möjligt att utnyttja de system för registrering av förseningar och dess orsaker som idag utnyttjas av Trafikverket torde kostnaderna för att öppna för möjligheten att ställa krav på regress också vara begränsade. Vår bedömning är att de system som idag används efter lämpliga kompletteringar ger god grund för att kunna verifiera ansvarsförhållanden.

¹⁶ Detta utesluter inte att ett enskilt företag skulle kunna dra nytta av ett regresssystem. En operatör som ofta och oförskyllt drabbas av andra operatörers eller av infrastrukturhållarens agerande får bära konsekvenserna av deras agerande, och regressrätten skulle kunna rätta till detta förhållande.

Som framgår av beskrivningen i avsnitt 5 utgår emellertid inga kvalitetsavgifter för följd- eller sekundärförseningar. Bortsett från om det är lämpligt att ta ut sådana ersättningar eller ej, vore det sannolikt svårt att i dag beräkna sådana effekter. Det system där förseningarna registreras ger, enligt vår bedömning, inte en tillräckligt säker koppling från ursprunglig störning till dess konsekvenser för efterföljande och mötande tåg. För att hantera hela kedjan krävs därför förbättringar av de rutiner som finns för att registrera de kopplingar som finns. Vår bedömning är att detta är principiellt enkelt om det görs omedelbart i samband med att dominoeffekten uppstår.

Systemet med kvalitetsavgifter upphör också när mera betydande störningar inträffar i järnvägstrafiken. Detta torde emellertid vara de tillfällen då de största kostnaderna uppstår för tågoperatörerna. Ett regresssystem skulle sannolikt i första hand fokusera på att hantera sådana effekter.

Ett omfattande arbete bedrivs vid Trafikverket för att hantera de problem som fortfarande finns med hantering av förseningsinformation och orsaksrapportering. Vår bedömning är att man inom kort kommer att ha ett system som tillfredsställer de krav som skulle krävas för att etablera en rätt till regress.

Avsnitt 6.2 pekade på att de olika parterna i systemet kanske inte har tillräckligt starka incitament för att kontrollera om de orsaker som idag anges verkligen är korrekt. Därmed är det också svårt att mera generellt bedöma hur god precisionen i fördelningen av ansvar verkligen är. Ett regresskrav skulle uppenbarligen stärka parternas uppmärksamhet på orsaksangivelse, och det är inte omöjligt att mängden konflikter kring förseningsorsaken åtminstone kortsiktigt skulle öka. Erfarenheter från analyser av liknande ersättningsmodeller i SL:s pendeltågstrafik talar för att oklarheter om ansvar och orsakssamband för förseningar successivt minskar när väl riktlinjerna för ansvarsfördelning har preciserats.

De kostnader som följer av störningen har beskrivits i den tidigare framställningen, men när man kommer fram till beräkningen av de krav som framställs är utgångspunkten inte principiell utan operationell: Vilka kostnader kan den skadelidande belägga på ett sätt som är möjligt att få godkänt i domstol om ärendet skulle hamna där? Denna fråga behandlas inte ytterligare här utan överläts till en rättslig bedömning.

En annan rättslig aspekt har att göra med organisationen av ett eventuellt system för att införa regressmöjligheten, något som kan belysas av följande exempel:

Tåg A får motorhaveri och blir stående mellan station I och station II. Detta försenar Tåg B och C som kommer efter Tåg A. En modell för ett system med regress innebär att operatören/-erna av tåg B och C har att rikta sina ersättningskrav mot operatören av tåg A. Alternativt kan regress innebära att operatörerna för Tåg B och C rikta sina anspråk mot Trafikverket medan Trafikverket i sin tur för anspråken vidare till operatören av Tåg A.¹⁷

Oavsett vilket förfarande som väljs är det angeläget att Trafikverket – som representerar staten som ägare av infrastrukturen – har ett tillförlitligt underlag för registrering av inträffade händelser och för att dokumentera den bedömning som görs av ansvar. Det är också uppenbart att i situationer då beloppen uppgår till mer betydande nivåer så skapas incitament att ifrågasätta, kritisera och överklaga tillgängligt underlag från Trafikverket. En utredning av konflikter inom ramen för lagen om elektronisk kommunikation visade

¹⁷ Vi avstår här från att ta ställning om detta utgör civil- eller förvaltningsrättsliga beslut.

att det offentligrättsliga ramverket inte är anpassat för att hantera sådana affärskonflikter; jfr. t.ex. SOU 2006:88.

Perfekta utredningar av kausalitet för ett komplicerat system torde vara svåra att göra. Ett skäl är att kausalitet inte alltid är entydigt. Ett annat är att "upplevelsen" av orsak är subjektiv. I antagonistiska förhållanden kommer den senare dimensionen att försvåra ett opartiskt avgörande.

Dagens hantering av förseningsproblematiken via kvalitetsavgifter har likheter med det system för trängselskatter som tillämpas i Stockholm och Göteborg. En sådan skatt innebär att en avgift tas ut under perioder då det, i genomsnitt, är mycket trängsel i vägnätet. Även under dessa perioder kan emellertid vägarna periodvis vara lågt utnyttjade vilket innebär att avgifter tas ut trots att ingen trängsel föreligger.

Också dagens kvalitetsavgifter är ett grovmaskigt nät som kan fånga vissa typer av förseningar medan andra slinker genom maskorna. Exempelvis innebär utdebiteringen av ersättningar för merförseningar att kvalitetsavgifter betalas också i situationer då inga andra parter i systemet försenas. I ett sådant perspektiv är det uppenbart att ett system med regress skulle öppna möjligheter att identifiera de riktigt stora störningskostnader som i dag passerar igenom kvalitetsavgifternas grovmaskiga nät.

6.4 Takregler

System som gör det möjligt för en part att utkräva ersättningar av någon annan kan utformas med regler för såväl minsta som största belopp. Det engelska systemet med *performance regime* innehåller exempelvis begränsningar av hur stora ersättningar som kan betalas ut till följd av en initial störning. Det har inte varit möjligt att slå fast vilka principer som ligger till grund för detta värde.

Miniminivåer på ersättningen kan sannolikt hänföras till behovet av att begränsa administrationskostnaderna. Det är mindre uppenbart varför man inför takbestämmelser. I den utsträckning krav handlar om kostnader för händelser som faktiskt inträffat där det är en "oskyldig" part som drabbas av konsekvenserna av ett felaktigt agerande uppstår naturligen en fråga om rättvisa; är det rimligt att låta den som drabbas stå för sådana kostnader bara därför att beloppen råkar uppgå till stora summor?

Ett tänkbart motiv för begränsningen är att den som är ansvarig för en primär störning drabbas av så stora ersättningskrav att verksamheten som helhet påverkas. Det är emellertid väl känt att kommersiella företag ständigt etableras och går i konkurs. En konkurs är ett uttryck för att intäkterna inte räcker för att täcka de kostnader som verksamheten ger upphov till. I den utsträckning kostnaderna består i krav från drabbade operatörer och infrastrukturhållare är konkursen också önskvärd från ett övergripande, samhällsekonomiskt perspektiv.

Ett exempel kan illustrera principen. Järnvägssektorns avreglering har inneburit att viss godstrafik bedrivs av entreprenörer med tillgång till äldre rullande materiel. I den utsträckning en sådan operatör har möjlighet att använda lok som utrangerats av (det som nu är) Green Cargo, så innebär detta att samhällets resurser kan tas tillvara på ett värdefullt sätt. Tack vare sådana etableringar upprätthålls också konkurrenstrycket i branschen och trafik i perifera delar av järnvägsnätet som annars skulle läggas ner kan fortgå.

Om den äldre materielen ofta går sönder och förorsakar störningar för andra aktörer i systemet kan emellertid denna slutsats kastas om. Kostnaderna som helhet kan bli så stora att det är motiverat att låta ett sådant företag gå i konkurs till följd av ersättningskrav från dem som drabbas. Detta skulle tala för att man inte sätter några gränser för möjligheten att ställa ersättningskrav annat än i det avseende som regleras av aktiebolagslagen som innebär att den ansvarige inte kan betala ut en större ersättning än vad som ryms inom kvarstående aktiekapital. Samma typ av prövning behöver göras också om man överväger möjligheten att infoga även underhållsentreprenörer i ansvarskedjan.

I dessa överväganden måste också de möjligheter som aktörerna har att försäkra sig mot risker av denna art vägas in. Försäkringar är ett instrument som gör det möjligt att omvandla en stor kostnad kopplad till en låg risk till en smärre, fast och årlig kostnad. Även om detta innebär en ny utgiftspost, och därmed kan påverka verksamhetens årsresultat och långsiktiga lönsamhet, begränsas emellertid risken för stora kostnadschocker. Eftersom marknaden för den här typen av försäkringsprodukter kan vara begränsad är det inte uppenbart hur stora möjligheter som finns till riskspridning. Därav följer att det inte heller är uppenbart hur höga premier försäkringsbolagen skulle ta ut.

Inte heller försäkringsbranschen är normalt villig att bära hur stora risker som helst. Man kan tänka sig att det på kommersiella grunder etablerats tak för de ersättningar som utgår, vilket innebär att operatörer sitter kvar med risken för mycket stora händelser. Det finns emellertid inte utrymme för att här ta denna diskussion vidare.

Referenser

Boysen, H. (2014). Större trafikavbrott vid Sveriges järnvägar 2013. Järnvägsgruppen, KTH.

COTIF (1999). Convention concerning International Carriage by Rail.
http://www.otif.org/fileadmin/user_upload/otif_verlinkte_files/04_recht/03_CR/03_CR_24_NOT/COTIF_1999_01_12_2010_e.pdf

Krüger, N. A. & I. Vierth (2014). Precautionary and operative costs of freight train delays: a case study of a Swedish grocery company. *CTS Working Paper (N 2014:3)*
http://swopec.hhs.se/ctswps/abs/ctswps2014_003.htm.

McKinsey, 2010, Utredning järnväg vinter, studie beställd av Trafikverket

Nelldal, B-L (2014). Större trafikavbrott vid Sveriges järnvägar 2000-2013 och dess effekter på transportkunderna. KTH Rapport TRITA-TSC-RR 13-010.

Nilsson, J-E, & R. Pyddoke (2010). Höghastighetsjärnvägar – ett klimatpolitiskt stickspår. Rapport 2009:3 till Expertgruppen för miljöstudier.

Trafikverket (2014). Tillsammans för Tåg i Tid. Resultatrapport 2014.

WSP, 2009, Förseningars samhällsekonomiska kostnader – Konsekvenser samt utgifter för DoU fördelat på olika bandelar och bantyper, rapport 2009:4

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden

MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]

Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]

En ny svensk tullagstiftning. [5]

Krav på privata aktörer i välfärden. [7]

Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka

i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En an-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]

En översyn av årsredovisningslagarna. [8]

En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.

Ett genomförande av tobaks-
produktdirektivet. [6]